

*Actas*  
*XI Jornadas de Estudios de Seguridad*

Madrid, 21, 22 y 23 de mayo de 2019

## COORDINADORES

Carlos Echeverría Jesús  
María Isabel García García  
Pablo Gómez Godoy  
Vicente Hueso García  
Juan Antonio Moliner González  
Pedro Panera Martínez  
Miguel Requena y Díez de Revenga

## AUTORES

Iván Bravo Borić  
María Francisca Casado Claro  
Guillem Colom Piella  
Emilio Duch Ramos  
Montserrat Fillol Ferrín  
Alicia Fuentes Roldán  
Belén García-Noblejas Floriano  
Santiago García Peña  
Juan Manuel Goig Martínez  
Pablo Gómez Godoy  
Alfonso Pedro González Lavín  
Manuel María Jiménez Rodríguez  
Alejandro Klecker de Elizalde  
Juan Román Martínez Arranz  
María Acracia Núñez Martínez  
Diego Ortega Fernández  
Luis V. Pérez Gil  
Ana Belén Perianes Bermúdez  
Lucas J. Ruiz Díaz

## ÍNDICE

### PANEL I

#### AMENAZAS Y DESAFÍOS A LA SEGURIDAD EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

Normativa y procedimientos para la ciberseguridad en infraestructuras críticas. *Juan Román Martínez Arranz*

La OTAN en el quinto dominio operativo. *Guillem Colom Piella*

El peligro que nunca se fue: El nacionalismo como factor de quiebra de la razón democrática y del Estado. *Iván Bravo Boric*

Las doctrinas de seguridad marítima (OTAN, UE y Armada Española). *Alejandro Klecker de Elizalde*

La prevención de la radicalización terrorista en el marco de la Estrategia de Seguridad de la UE. Análisis y propuestas de revisión. *Lucas J. Ruiz Díaz*

Breve análisis del discurso antiterrorista en los congresos nacionales del Partido Comunista Chino: Consideraciones para la cooperación internacional. *Belén García-Noblejas Floriano*

Seguridad y control de fronteras vs. Limitación de derechos. Consecuencias del terrorismo yihadista en la política de la Unión Europea. *Juan Manuel Goig Martínez y María Acracia Núñez Martínez*

Las empresas militares y de seguridad privada como agentes por delegación de los Estados para la defensa de sus intereses estratégicos. El caso del Grupo Wagner. *Emilio Duch Ramos*

### PANEL II

#### EL BINOMIO DESARROLLO-SEGURIDAD, ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS Y ACCIONES LLEVADAS A CABO POR LA COMUNIDAD INTERNACIONAL PARA CONTRIBUIR A LA PAZ Y LA ESTABILIDAD

¿Es el cambio climático una amenaza en sí, un riesgo o un multiplicador de otras amenazas? Ventajas e inconvenientes de su securitización. *María Francisca Casado Claro*

Transparencia y Seguridad. *Montserrat Fillol Ferrín*

Las Perspectivas para el régimen de seguridad global tras el abandono del Tratado INF. *Luis V. Pérez Gil*

La agenda de Mujer, Paz y Seguridad como elemento clave para la paz y la estabilidad. *Ana Belén Perianes Bermúdez*

PANEL III  
PROGRAMA DE DOCTORADO EN SEGURIDAD INTERNACIONAL

El problema de la colaboración internacional en la provisión de bienes de defensa en Europa. *Santiago García Peña*

Evaluación de las vulnerabilidades en la seguridad energética de México. *Gloria Alicia Fuentes Roldán*

Cultura estratégica militar española. *Manuel María Jiménez Rodríguez*

Secularización, laicismo y libertad de conciencia en el campo islámico. Sus relaciones con el terrorismo. *Diego Ortega Fernández*

El escenario político tunecino y previsión electoral de las legislativas y presidenciales de 2019. *Pablo Gómez Godoy*

La modernización de la contratación pública. *Alfonso Pedro González Lavín*

PANEL I

AMENAZAS Y DESAFÍOS A LA SEGURIDAD EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

*Coordinadores*

CARLOS ECHEVERRÍA JESÚS

*Subdirector del IUGM*

PABLO GÓMEZ GODOY

*Investigador en formación del IUGM*

# **NORMATIVA Y PROCEDIMIENTOS PARA LA CIBERSEGURIDAD EN INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS**

## **REGULATIONS AND PROCEDURES FOR CYBER SECURITY IN CRITICAL INFRASTRUCTURES**

**Juan Román Martínez Arranz<sup>1</sup>**

19 de abril de 2019

### **RESUMEN**

Si hay un concepto dentro de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) que en los últimos tiempos está teniendo cada vez más notoriedad, es el concepto de Ciberseguridad. ISACA dice que: «La Ciberseguridad hace referencia a la Protección de activos de información, a través del tratamiento de amenazas que ponen en riesgo la información que es procesada, almacenada y transportada por los sistemas de información que se encuentran interconectados». Además, la Ley PIC define como infraestructura crítica «las infraestructuras estratégicas cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales». Por ello, la Ciberseguridad aplicada a este tipo de infraestructuras adquiere un matiz esencial que obliga a ser especialmente cuidadosos en su protección. Un ataque exitoso podría tener consecuencias catastróficas. Las pérdidas, daños y costes para recuperar ciertos sistemas ante un Ciberataque, pueden ser cuantiosos.

**PALABRAS CLAVE:** Ciberseguridad, Directiva NIS, Estrategias de ciberprotección, Tecnologías emergentes, Infraestructuras críticas.

### **ABSTRACT**

If there is a concept within the Information and Communication Technologies (ICTs) that in recent times is having more and more notoriety, is the concept of Cybersecurity. ISACA says that: "Cybersecurity refers to the protection of information assets, through the treatment of threats that put at risk the information that is processed, stored and transported by the information systems that are interconnected." In addition, the PIC Law defines critical infrastructure as "the strategic infrastructures whose operation is essential and does not allow alternative solutions, so that their disruption or destruction would have a serious impact on essential services". Therefore, the Cybersecurity applied to this type of infrastructure acquires an essential nuance that requires to be especially careful in its protection. A successful attack could have catastrophic

---

<sup>1</sup> Máster en Gestión de Contratos con la Administración Pública con especial aplicación al Ámbito de la Defensa (IGM-UNED) e IT Project Manager en FCC S.A.  
Master in Contract Management with Public Administration with special application to the Defense sphere (IGM-UNED) and IT Project Manager in FCC S.A.

consequences. The losses, damages and costs to recover certain systems before a Cyber-attack can be large.

**KEYWORDS:** Cybersecurity, NIS Directive, Cyber-protection strategies, Emerging technologies, Critical Infrastructures

## **1. ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS**

### **1.1. Introducción**

Para poder ubicarnos en la situación actual, nos centraremos en las dos normativas que han tenido más impacto en los últimos años.

- a) Estrategia de Seguridad Nacional (2017, Presidencia de Gobierno).
- b) Directiva relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión, conocida como Directiva NIS (DIRECTIVA UE 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2016).

A pesar de ello, a lo largo de este documento se hará referencia a conceptos o ideas expuestas en otras leyes, normativas y estrategias de los últimos 10 años, tales como:

- a) Ley PIC (Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas).
- b) Estrategia de Ciberseguridad Nacional (2013, Presidencia de Gobierno).
- c) Reglamento General de Protección de Datos (Reglamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE)
- d) Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre).

### **1.2. Estrategia de Seguridad Nacional 2017**

En el año 2013 hubo una Estrategia de Ciberseguridad Nacional. Sin embargo, en el año 2017, esta estrategia se integró plena y directamente en la estrategia de Seguridad Nacional. La importancia de la Ciberseguridad en dicho documento se menciona explícitamente cuando se dice que «El terrorismo transnacional y los Ciberataques

siguen siendo uno de los principales retos a la Seguridad» (Mariano Rajoy Brey, 2017, 5)

El documento de Estrategia de Seguridad Nacional 2017, se divide en 6 capítulos y, en cinco de ellos se hace referencia a la Ciberseguridad:

1. Una seguridad Nacional para la España de hoy.

En este capítulo, cabe destacar:

De manera notable, el desarrollo tecnológico está asociado a una mayor exposición a nuevas amenazas, especialmente las asociadas al Ciberespacio. La hiperconectividad actual agudiza algunas de las vulnerabilidades del sistema de seguridad y exige una mejor protección de las redes y sistemas, así como de la privacidad y los derechos digitales del ciudadano (Presidencia de Gobierno, 2017, 27).

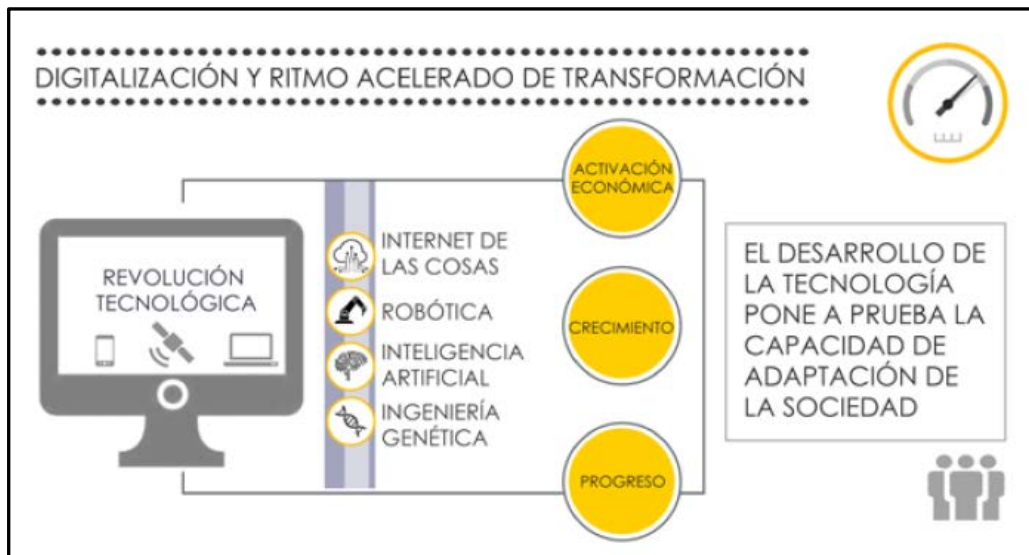
2. Dinámicas de Transformación de la Seguridad Global:

Dentro de las cinco dinámicas está la «Dimensión Tecnológica». Sobre la misma, se dice que:

En gran medida, la tecnología ha premiado la interconectividad en detrimento de la seguridad. Así, actos como el robo, uso y difusión de la información y datos sensibles y acciones hostiles que incluyen actividades de desinformación e interferencias en procesos electorales representan hoy un desafío de grandes dimensiones tanto en lo que respecta a los Gobiernos como a los ciudadanos. Además de la conectividad de un mundo en red, que incluye el internet de las cosas, la inteligencia artificial, la ingeniería genética y la robotización tendrán importantes implicaciones para la seguridad. (Presidencia de Gobierno, 2017, 36 – 37)

Todo esto, se enfatiza mucho más a través de la siguiente gráfica:

Ilustración 1: Digitalización y ritmo acelerado de Transformación



Fuente: Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Presidencia de Gobierno, p. 37.

Tal como se observa en la misma, destacan los cuatro siguientes ejes del cambio tecnológico:

- a) Internet de las cosas.
- b) Robótica.
- c) Inteligencia Artificial.
- d) Ingeniería Genética.

3. España en el Mundo: un país con vocación global.

En este capítulo se expone la relación de España con las diferentes áreas del planeta, no centrándose en el ámbito de la Ciberseguridad.

4. Amenazas y Desafíos para la Seguridad Nacional:

En la página 66 de este capítulo, hay una sección dedicada a «Amenazas y desafíos que se desarrollan en los espacios comunes globales», dentro de la cual, hay un apartado entero dedicado a la «Vulnerabilidad del Ciberespacio».

Estas vulnerabilidades se dividen en 2 tipos: las Ciberamenazas y el uso ilegítimo del Ciberespacio tal como se muestra a continuación

Ilustración 2: Vulnerabilidad del Ciberespacio



Fuente: Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Presidencia del Gobierno, p. 68

Con respecto a las Ciberamenazas, se menciona que:

En lo relativo a las Ciberamenazas, es creciente la actividad tanto por parte de Estados, que persiguen la expansión de sus intereses geopolíticos a través de acciones de carácter ofensivo y subversivo, como de organizaciones terroristas, grupos de crimen organizado y actores individuales. Estos grupos aprovechan el carácter anónimo que el Ciberespacio ofrece para conseguir sus fines a un mínimo coste y asumiendo un riesgo menor dada la dificultad de atribución. (Presidencia de Gobierno, 2017, 67)

## 5. Objetivos Generales y líneas de Acción de la Seguridad Nacional:

Está dividido en 2 partes. La primera trata sobre los 5 objetivos generales de la estrategia:

- a) Desarrollar el modelo integral de gestión de crisis.
- b) Promover una cultura de Seguridad Nacional.
- c) Favorecer el buen uso de los espacios comunes globales.
- d) Impulsar la dimensión de seguridad en el desarrollo tecnológico.
- e) Fortalecer la proyección internacional de España.

De entre todos, uno de ellos recalca: «impulsar la dimensión de Seguridad en el Desarrollo Tecnológico»

Con respecto a la protección de infraestructuras, se establece el siguiente objetivo: «Asegurar la correcta provisión de los servicios esenciales para la sociedad, haciendo más robusto y resiliente el sistema de infraestructuras críticas sobre el que se sustenta». (Presidencia de Gobierno, 2017, 106)

## 6. Sistema de Seguridad Nacional:

En este capítulo lo más relevante es el Consejo de Seguridad Nacional y, dentro del mismo, el Consejo Nacional de Ciberseguridad.

### 1.3. La Directiva NIS

La Directiva NIS tiene como objetivo establecer «las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de la información en la Unión».

Esta directiva contiene 7 capítulos:

Capítulo uno:

Objeto y Ámbito de aplicación: arts. 1 a 6.: Especialmente, sobresalen los siguientes artículos:

- Art.1: Es importante el punto 2, que resume esta Directiva:
- Art. 2. A tal fin, la presente Directiva:
  - a) establece obligaciones para todos los Estados miembros de adoptar una estrategia nacional de seguridad de las redes y sistemas de información;

b) crea un Grupo de cooperación para apoyar y facilitar la cooperación estratégica y el intercambio de información entre los Estados miembros y desarrollar la confianza y seguridad entre ellos;

c) crea una red de equipos de respuesta a incidentes de seguridad informática (en lo sucesivo, «red de CSIRT», por sus siglas en inglés de «*computer security incident response teams*») con el fin de contribuir al desarrollo de la confianza y seguridad entre los Estados miembros y promover una cooperación operativa rápida y eficaz;

d) establece requisitos en materia de seguridad y notificación para los operadores de servicios esenciales y para los proveedores de servicios digitales;

e) establece obligaciones para que los Estados miembros designen autoridades nacionales competentes, puntos de contacto únicos y CSIRT con funciones relacionadas con la seguridad de las redes y sistemas de información.

- Art. 5: Sobre todo referenciar el punto 2, donde se establecen los criterios para identificar a un operador de servicios esenciales:

2. Los criterios para la identificación de operadores de servicios esenciales a que se refiere el artículo 4, punto 4, son los siguientes:

a) una entidad presta un servicio esencial para el mantenimiento de actividades sociales o económicas cruciales;

b) la prestación de dicho servicio depende de las redes y sistemas de información, y

c) un incidente tendría efectos perturbadores significativos en la prestación de dicho servicio.

Capítulo dos:

Marcos nacionales de Seguridad de las Redes y Sistemas de la Información: arts. 7 a 10.

- Art. 8: en él se habla de las autoridades competentes de cada estado, concretamente:

3. Cada Estado miembro designará un punto de contacto único en materia de seguridad de las redes y sistemas de información (en lo sucesivo, «punto de contacto único»). [...]

## Capítulo tres:

Cooperación: arts. 11 a 13.

- Art. 11: sienta las bases para el Grupo de Cooperación.

1. Se establece un Grupo de cooperación a fin de apoyar y facilitar la cooperación estratégica y el intercambio de información entre los Estados miembros y desarrollar confianza y seguridad, y a fin de alcanzar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión.

## Capítulo cuatro:

Seguridad de las Redes y Sistemas de Información de los Operadores de Servicios Esenciales: arts. 14 a 15. Este capítulo se centra en la seguridad de los operadores esenciales. De los 2 artículos, lo más interesante se desgrana en el siguiente

- Art. 14: fija las bases de los requisitos de seguridad y de notificación de incidentes, recalcando:

4. A fin de determinar la importancia de los efectos de un incidente, se tendrán en cuenta, en particular, los siguientes parámetros:

- a) el número de usuarios afectados por la perturbación del servicio esencial;
- b) la duración del incidente;
- c) la extensión geográfica con respecto a la zona afectada por el incidente.

## Capítulo cinco:

Seguridad de las Redes y Sistemas de Información de los Proveedores de Servicios Digitales: arts. 16 a 18. De forma análoga al capítulo IV, este capítulo se focaliza el otro grupo especial al que hace mención la directiva: los proveedores de servicios digitales:

- Art. 16: fija las bases de los requisitos de seguridad y de notificación de incidentes.

4. Para determinar si el impacto de un incidente es significativo se tendrán en cuenta, en particular, los siguientes parámetros:

- a) el número de usuarios afectados por el incidente, en particular los usuarios que dependen del servicio para la prestación de sus propios servicios;
- b) la duración del incidente;

- c) la extensión geográfica con respecto a la zona afectada por el incidente;
- d) el grado de perturbación del funcionamiento del servicio;
- e) el alcance del impacto sobre las actividades económicas y sociales.

Capítulo seis:

Normalización y Notificación Voluntaria: arts. 19 a 20. Como punto más importante, existe la posibilidad de que se notifique de forma voluntaria cualquier incidente.

Capítulo siete:

Disposiciones Finales: arts. 21 a 27.

## **2. INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS**

### **2.1. Jerarquía y Organización de las Infraestructuras Críticas**

De acuerdo a la LEY PIC, existen los siguientes Servicios, Sectores y tipos de infraestructuras:

- a) Servicio esencial: el servicio necesario para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas.
- b) Sector estratégico: cada una de las áreas diferenciadas dentro de la actividad laboral, económica y productiva, que proporciona un servicio esencial o que garantiza el ejercicio de la autoridad del Estado o de la seguridad del país. [...]
- c) Subsector estratégico: cada uno de los ámbitos en los que se dividen los distintos sectores estratégicos, conforme a la distribución que contenga, a propuesta de los Ministerios y organismos afectados, el documento técnico que se apruebe por el Centro Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas.
- d) Infraestructuras estratégicas: las instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios esenciales.
- e) Infraestructuras críticas: las infraestructuras estratégicas cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales.
- f) Zona crítica: aquella zona geográfica continua donde estén establecidas varias infraestructuras críticas a cargo de operadores diferentes e interdependientes, que sea declarada como tal por la Autoridad competente<sup>2</sup>. (Ley 8/2011, 3-4)

Por lo tanto, existen unos servicios esenciales que son provistos por infraestructuras estratégicas. Si, además, dichas infraestructuras estratégicas no tienen soluciones

---

<sup>2</sup> Ley PIC (Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas).

alternativas, tendremos una infraestructura crítica. En el caso de que haya varias infraestructuras críticas en una zona geográfica, tendremos una zona crítica. Un ejemplo de zona crítica podría ser la estación de Atocha en Madrid, donde tenemos: estación de AVE, de media distancia, de cercanías, metro, taxi, paradas de autobuses...

Por lo general, las infraestructuras estratégicas, son aquellas que pertenecen a sectores o subsectores estratégicos, que son los que proveen los servicios esenciales detallados anteriormente.

## **2.2. El catálogo de Infraestructuras Críticas.**

Existe un catálogo que contiene el listado de todas las infraestructuras críticas de España. Dicho listado está gestionado por el Centro Nacional para la Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad (CNPIC), quien es su responsable.

Según se lee en la web del CNPIC:

El Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas contiene la información completa, actualizada, contrastada e informáticamente sistematizada relativa a las características específicas de cada una de las infraestructuras estratégicas existentes en el territorio nacional. El Catálogo se nutre de la información que le faciliten al CNPIC los operadores de las infraestructuras así como el resto de sujetos responsables del Sistema Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas. ([www.cnpic.es](http://www.cnpic.es))

Por lo tanto, es conocido el hecho de que existe un catálogo de infraestructuras críticas, aunque su contenido es secreto. Esto es así porque, de ser público, si alguien quisiera causar el mayor daño posible de forma maliciosa, sabría de antemano a qué infraestructuras atacar.

El Ministerio de Interior es el que, dependiendo de las funciones que cumpla una infraestructura, decidirá si es crítica o no.

Así, cuando una infraestructura crítica es declarada como tal, se avisa a sus responsables, los que a partir de ese momento sean conscientes de la nueva situación y de todas las medidas a adoptar y normas a cumplir.

## **2.3. En qué consiste y qué elementos proteger.**

Entonces, al referirnos a la protección de las infraestructuras Críticas, ¿a qué nos estamos refiriendo? Una vez más, fijándonos en la ley PIC:

Protección de infraestructuras críticas: el conjunto de actividades diseñadas para garantizar la funcionalidad, continuidad e integridad de las infraestructuras críticas para prevenir, mitigar y neutralizar los daños causados por un ataque deliberado contra dichas infraestructuras y garantizar la

integración de estas acciones con otras que provienen de otros sujetos responsables dentro del alcance de sus respectivas competencias<sup>3</sup>.

Pero, a la hora de centrarnos en su ciberprotección, hay varios elementos a tener a cuenta.

Hoy en día, hay grandes y constantes flujos de información. Estos flujos de información deben ser seguros, rápidos y fiables, en todas sus formas y para todos sus propósitos. Por lo tanto, deben de ser seguros y confiables, pero igualmente rápidos. En muchas ocasiones, y más aún en el caso de infraestructuras críticas, esta velocidad puede salvar vidas o evitar desastres.

Lo principal para que estas tres premisas se puedan llevar cabo, es conseguir que toda infraestructura sea compatible con la tecnología de última generación y se implemente adecuadamente.

Para proteger una infraestructura crítica, hay que gestionar todos sus elementos y participantes en la misma. No sólo estamos hablando de gestionar empleados, sino también de clientes, visitantes y socios que puedan acceder a ciertas infraestructuras críticas. Además de la amplia gama de dispositivos conectados a las redes de las instalaciones críticas en muchos casos. Por ejemplo, habrá que tener especial cuidado cuando permitamos conexiones a la red *WiFi*.

Según podemos informarnos en la página web del CNPIC, el modelo de protección de infraestructuras críticas responde a tres parámetros fundamentales:

Integralidad:

Es preciso abordar la cuestión de la protección de las infraestructuras críticas en su conjunto y buscar la convergencia de la seguridad física y lógica, y esto debe calar tanto en las Administraciones Públicas como en nuestras empresas y organismos privados, de manera que a corto/medio plazo podamos disponer de las estructuras organizacionales, procedimentales y operativas adecuadas para hacer frente a las nuevas amenazas. Porque la seguridad del todo es siempre la del punto más débil.

Responsabilidad compartida:

Nuestras infraestructuras están gestionadas por organizaciones pertenecientes tanto al sector público como al privado, y eso nos lleva al concepto de Asociación Público – Privada, sustentado sobre la base de la cooperación y el entendimiento mutuos. [...]

Regulación eficiente:

Sobre esta base de genuina cooperación, se necesita implantar una serie de normas y procedimientos que posibiliten el mutuo entendimiento entre los agentes involucrados. ([www.cnpic.es](http://www.cnpic.es))

### **3. LOS CIBERATAQUES Y SU EVOLUCIÓN**

---

<sup>3</sup> Ley PIC (Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas).

### 3.1. ¿Qué tipo de Ciberataques son prioritarios?

Como punto de partida, se pueden usar los ejemplos de Ciberamenazas que se mencionan en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, en la ilustración de la página 68 que habla de las Vulnerabilidades del Ciberespacio.

Ilustración 3: Vulnerabilidad del Ciberespacio



Fuente: Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Presidencia del Gobierno, p. 68

En este documento se definen 2 tipos de Vulnerabilidades: Ciberamenazas y el Uso ilegítimo del Ciberespacio.

Un ejemplo de Uso ilegítimo del Ciberespacio sería el *Crime as a Service* o CaaS. Este tipo de uso ilegítimo consiste en webs donde se pueden contratar “sicarios” para que lleven a cabo cierto tipo de tareas ilegales.

Con respecto a las Ciberamenazas, en esta misma ilustración se dice que son «todas aquellas interrupciones o manipulaciones maliciosas que afectan a elementos tecnológicos». Asimismo, se hace referencia a una serie de ejemplos de Ciberamenazas que podrían considerarse como los más importantes, tanto por frecuencia, como por su potencial poder de causar daños.

#### 3.1.1. Robo de Datos

Estamos ante una de las formas posibles de fuga de datos. La fuga de datos se define como:

La fuga de datos o fuga de información es la pérdida de la confidencialidad de la información privada de una persona o empresa. Información que, a priori, no debería ser conocida más que por un grupo de personas, en el ámbito de una organización, área o actividad, y que termina siendo visible o accesible para otros. (Glosario de términos de Ciberseguridad. Una guía de aproximación para el empresario, INCIBE, 2017).

Por lo tanto, en el caso de un robo de datos, estaremos ante el hecho de que la fuga se produce, no por un fallo o un problema del dueño de los datos, sino porque un atacante consigue de forma maliciosa acceder a los datos para robarlos y usarlos de forma fraudulenta.

La fuga (y consecuentemente el robo) de datos es uno de los tipos de Ciberamenazas principales para la Unión Europea. Tanto es así, que existe una normativa de Aplicación directa (sin trasposición) conocida como Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). El análisis de este Reglamento escapa del objeto de este Trabajo, pero se considera necesario hacer un pequeño inciso sobre él.

Dos elementos de carácter general constituyen la mayor innovación del RGPD para los responsables y se proyectan sobre todas las obligaciones de las organizaciones:

El principio de responsabilidad proactiva [...] En síntesis, este principio exige una actitud consciente, diligente y proactiva por parte de las organizaciones frente a todos los tratamientos de datos personales que lleven a cabo.

El enfoque de riesgo. De acuerdo con este enfoque, algunas de las medidas que el RGPD establece se aplicarán sólo cuando exista un alto riesgo para los derechos y libertades, mientras que otras deberán modularse en función del nivel y tipo de riesgo que los tratamientos presenten. (Guía del Reglamento General de Protección de Datos para Responsables de Tratamiento, Agencia Española de Protección de Datos)

Capítulo aparte, merecen las sanciones que este nuevo reglamento contiene en caso de infracción y cuyos casos más severos se exponen a continuación

Sanciones Graves: Serán sancionadas con la mayor cuantía: 10.000.000 o 2% del volumen de negocio total anual del ejercicio financiero anterior.

Sanciones Muy Graves: Mayor cuantía: 20.000.000 o 4% del volumen de negocio total anual del ejercicio financiero anterior.

El importe de estas sanciones, nos puede dar una idea de lo importante que es, en la actualidad, la protección de datos para evitar tanto fugas como robos de datos.

### **3.1.2. Ransomware**

Este tipo de ataque era prácticamente un desconocido para todo el mundo hasta el famoso ataque *WannaCry* de mayo de 2017. El ransomware se puede definir como:

El Ciberdelincuente, toma control del equipo infectado y «secuestra» la información del usuario cifrándola, de tal forma que permanece ilegible si no se cuenta con la contraseña de descifrado. De esta manera extorsiona al usuario pidiendo un rescate económico a cambio de esta contraseña para

que, supuestamente, pueda recuperar sus datos. (Glosario de términos de Ciberseguridad. Una guía de aproximación para el empresario, INCIBE, 2017)

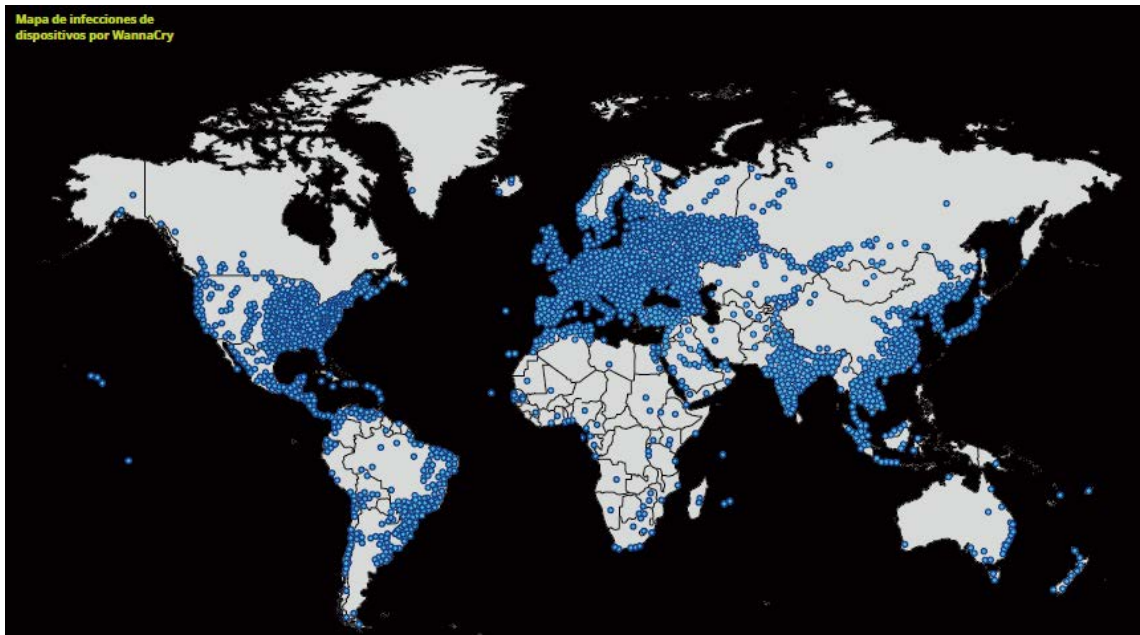
Para concienciarnos de lo potencialmente dañinos que pueden ser este tipo de ataques, basta con fijarse en las consecuencias que tuvo *WannaCry* en su momento. Para ello, usaremos el informe elaborado por Deloitte (Ferreiro, Pérez y Pascual, 2017) a tal efecto:

¿Qué impacto ha tenido *WannaCry*?

En concreto, en el caso de *WannaCry*, su impacto tiene diferentes vertientes:

- Impacto directo, por los costes atribuibles de modo inmediato y fácil: la pérdida del propio dispositivo afectado, los costes de remediación y recuperación de equipos de las empresas afectadas, la pérdida de las horas de trabajo asociadas a dichos dispositivos, etc.
- Impacto indirecto, que viene dado tanto por el sobreesfuerzo y horas extra derivado de la revisión y chequeos de seguridad y la inversión en la implantación de medidas adicionales de seguridad, así como por los costes reputacionales, legales y financieros derivados de haber sido víctima de este ataque.
- Impacto diferido, quizá el menos evidente, pero probablemente el más relevante a medio plazo. Incluiría los costes generados por la alteración del comportamiento del consumidor, de la inversión y de la productividad generada por la inactividad de los negocios (Ferreiro, Pérez y Pascual, 2017).

Ilustración 4: Mapa de infecciones de dispositivos por *WannaCry*



Fuente: R. Ferreiro Barros, P. Pérez San-José, X. Pascual Villanueva, Deloitte, 2017

Este tipo de Ciberamenazas constituyen una de las principales hoy en día. Su impacto puede ser muy grande y traer consigo grandes riesgos. Dicho impacto además tiene tres vertientes muy relevantes: directo, indirecto y diferido.

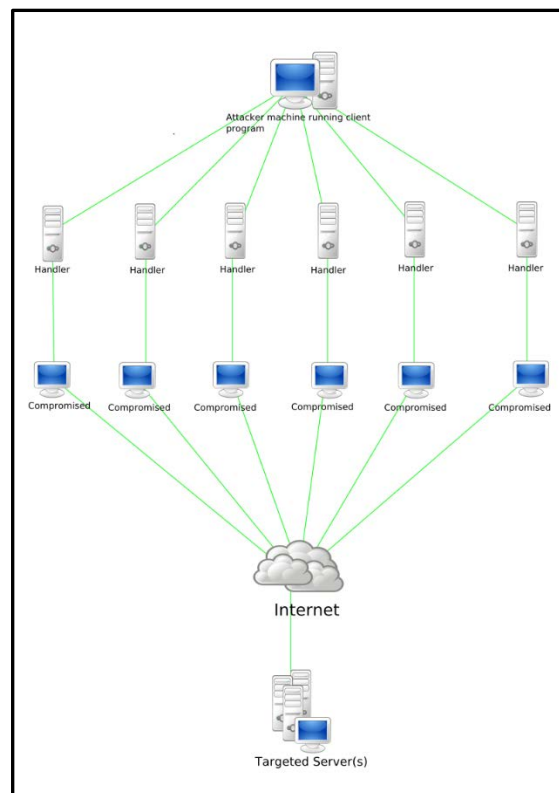
### 3.1.3. Ataques de Denegación de Servicios

Estamos ante uno de los ataques más conocidos desde hace tiempo, pero no por ello menos importante. La Denegación de Servicio (DdS o DoS por sus siglas en inglés: *Denial of Service*) y su variante más conocida y común, la Denegación de Servicio Distribuido (DdSD o DDos por sus siglas en inglés: *Distributed Denial of Service*), se definen como sigue:

Se entiende como denegación de servicio, en términos de seguridad informática, a un conjunto de técnicas que tienen por objetivo dejar un servidor inoperativo. Mediante este tipo de ataques se busca sobrecargar un servidor y de esta forma impedir que los usuarios legítimos puedan utilizar los servicios por prestados por él.

El ataque consiste en saturar con peticiones de servicio al servidor, hasta que éste no puede atenderlas, provocando su colapso. (Glosario de términos de Ciberseguridad. Una guía de aproximación para el empresario, INCIBE, 2017).

Ilustración 5: Esquema de un ataque DDoS



Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Ataque\\_de\\_denegaci%C3%B3n\\_de\\_servicio](https://es.wikipedia.org/wiki/Ataque_de_denegaci%C3%B3n_de_servicio)

La principal consecuencia de este tipo de ataques es dejar un servidor inoperativo y, por tanto, las consecuencias y costes que puede acarrear dependerá directamente del tipo de servidor del que estemos hablando.

Si, por ejemplo, es un servidor cuya finalidad es meramente informativa y la información no es crítica, el impacto y daño no debería ser muy importante.

Sin embargo, en el caso de servidores que sean críticos, como muchos de los servidores de las infraestructuras críticas, la situación puede ser muy diferente y más peligrosa. Podemos referirnos a Servidores de centros hospitalarios, Prisiones, Centrales Energéticas, Servidores Tributarios cuyo fallo pueda provocar problemas serios que comprometan la seguridad y la vida de los ciudadanos, etc....

#### **3.1.4. *Hackeo de Dispositivos móviles en hogares inteligentes***

Este tipo de ataques que consisten en acceder y tomar el control de dispositivos móviles (teléfonos, *tablets* y ordenadores portátiles, principalmente) en hogares inteligentes, constituyen un tipo de ataque muy importante y que pueden llegar a ser muy dañinos.

Cada vez más todos tenemos dispositivos conectados y que, en caso de ataques, pueden comprometer seriamente nuestra privacidad.

Por ejemplo, hoy en día es muy común que en todos nuestros portátiles tengamos un *patch* para tapar la cámara y evitar que puedan atentar contra nuestra privacidad a través de ella.

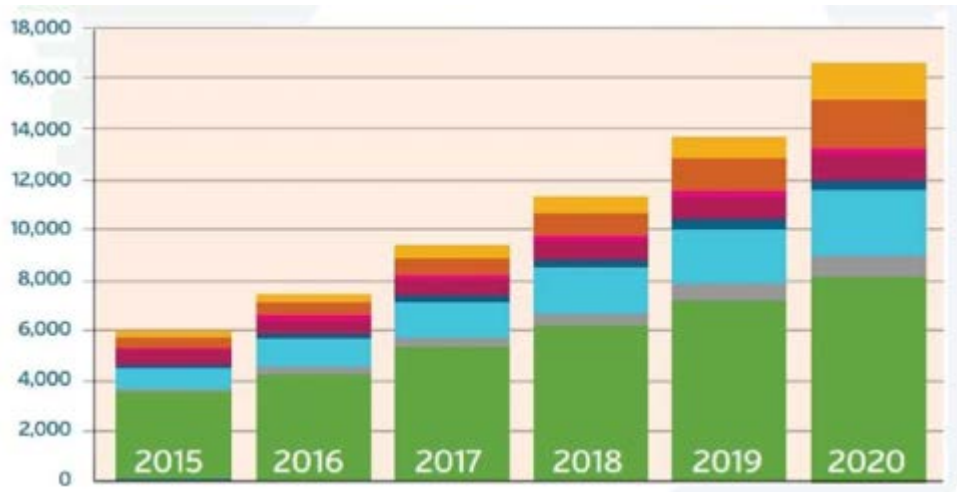
### **3.2. Análisis de la evolución y tendencias en ciberataques.**

Tal y como hemos visto, el número de normativas relativas a la Ciberseguridad ha ido creciendo en un esfuerzo claro de las Administraciones Públicas españolas y europeas por contener y mitigar los efectos de los ciberataques.

Pero, a pesar de todas estas normativas, de todas las medidas tomadas y todo el conocimiento aplicado a la ciberseguridad, la realidad es que en los últimos años, el número de ciberataques ha ido creciendo.

Asimismo, se espera que en un futuro próximo siga creciendo.

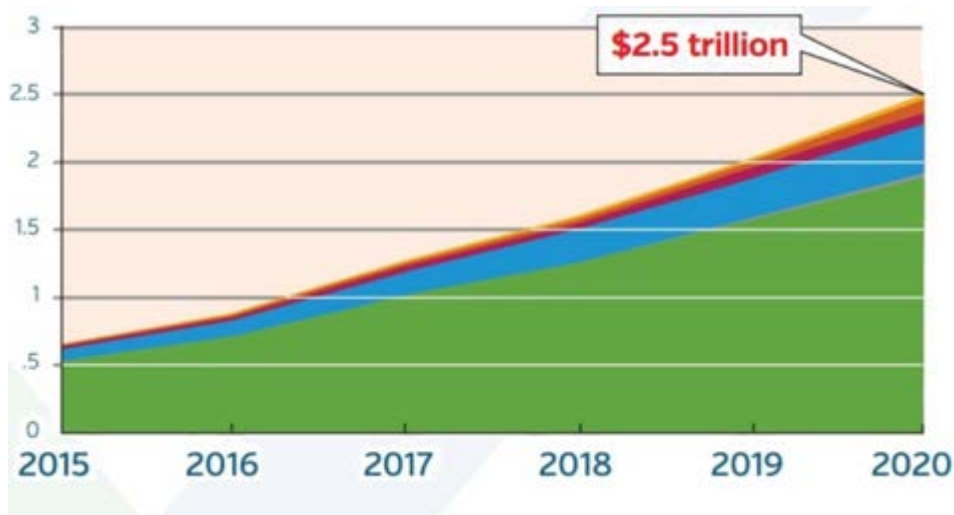
Ilustración 6: Número de Ciberataques



Fuente: Juniper Research

Y no sólo existe el problema de que el número de ataques haya crecido sino que, además, cada vez son más dañinos. Considerándose a día de hoy, que la ciberdelincuencia mueve más dinero que otras actividades ilegales tales como el narcotráfico, el tráfico de armas o la prostitución.

Ilustración 7: Coste económico de los ciberataques



Fuente: Juniper Research

#### 4. PROCESOS PARA LA PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS

##### 4.1. Proceso general de Protección

Con vistas a garantizar la protección de nuestras infraestructuras críticas, lo más eficiente sería contar con un proceso estandarizado. Debido a la gran variedad de infraestructuras críticas que existen, un proceso común de protección para todas ellas

deberá ser muy genérico, por lo que no se entrará muy al detalle. Sin embargo, resultaría relativamente sencillo y útil definir ciertos pasos básicos que, toda protección de infraestructuras críticas, debería asumir. En este caso, se propone que este proceso se lleve a cabo en los cinco pasos siguientes:

#### ***4.1.1. Identificación***

Comenzaremos por entender la organización así como los puntos y elementos claves de la infraestructura crítica que queremos proteger. Ello ayudará a gestionar los riesgos de la ciberseguridad, siendo cuatro de sus elementos clave: los sistemas, las personas, los bienes y las capacidades.

#### ***4.1.2. Protección***

Una vez que conocemos el funcionamiento de la infraestructura, será el momento de elaborar medidas para asegurar el funcionamiento de los servicios críticos y esenciales que provee. Por lo general no hay dos infraestructuras críticas iguales, lo que evita tener un proceso muy estandarizado. Pero sí que hay ciertos tipos de infraestructuras críticas (e.g. centrales nucleares) que son similares y que deberán contemplar riesgos y medidas de protección similares.

#### ***4.1.3. Detección***

Una vez que tenemos analizada y protegida nuestra infraestructura, cuando sufra algún ataque (que lo sufrirá), se hará imprescindible que las medidas de protección aplicadas detecten e identifiquen lo antes posible dicho ataque que afecte a la ciberseguridad.

#### ***4.1.4. Respuesta***

Detectado el ataque (esperemos que lo antes posible), se hace imprescindible usar tecnologías para reaccionar en una incidencia de ciberseguridad conteniendo su potencial impacto. Es decir, intentando que el daño causado sea nulo o lo mínimo posible y que afecte al menor número de elementos y sistemas.

#### ***4.1.5. Recuperación***

Por último, hay que elaborar planes de mantenimiento para la resiliencia y restaurar cualquier servicio o capacidad afectada por el ciberataque. Por tanto, cuando ya hemos

detectado el ataque y lo hemos neutralizado, deberemos dejar el sistema tal y como estaba antes del ataque y añadir las medidas necesarias para evitar que vuelva a suceder.

## 4.2. La Plataforma AVANZA de FCC Industrial

### 4.2.1. Sobre el Grupo FCC y FCC Industrial

El Grupo FCC, con una experiencia acumulada, de más de un siglo de historia, es uno de los primeros grupos de servicios ciudadanos, de referencia internacional, presente en los sectores de los servicios medioambientales, del agua y las infraestructuras. ([www.fcc.es](http://www.fcc.es)).

FCC Industrial e Infraestructuras Energéticas es la empresa del Grupo FCC que agrupa a diversas empresas especializadas para reforzar la presencia del Grupo FCC en el sector industrial y energético.

[...]

Es, hoy, una empresa con capacidad de ejecutar proyectos industriales en todo el mundo, desde la construcción por lotes o el suministro llave en mano de la instalación hasta su operación y mantenimiento. ([www.fccindustrial.com](http://www.fccindustrial.com))

Ilustración 8: Estructura Jerárquica de FCC Industrial



Fuente: [www.fccindustrial.com](http://www.fccindustrial.com)

La plataforma AVANZA ha sido desarrollada por la División de Seguridad & Sistema de Control de FCC Industrial.

### 4.2.2. Sobre la Plataforma AVANZA

AVANZA es una plataforma integrada para la gestión y el control, diseñada sobre un sistema GIS, que permite la monitorización y actuación de los dispositivos de campo, la explotación de la información proporcionada por los mismos y establecer los mecanismos de seguridad necesarios. Abarca diversas áreas de aplicación, entre ellas:

- Tráfico en carretera y Peajes en Sombra.

- Túneles.
- Galerías subterráneas.

AVANZA está provisto de herramientas que posibilitan el control y la supervisión del acceso y operaciones realizadas en la plataforma, permitiendo establecer niveles de responsabilidades en un entorno controlado y seguro.

Es una plataforma que agiliza la actuación en caso de emergencia y minimiza el número de operadores necesarios para realizar la adecuada gestión del sistema.

La plataforma AVANZA ha ido evolucionando y tiene dos generaciones. Actualmente, se está trabajando en una tercera generación.

Ilustración 9: Generación I vs Generación II de AVANZA



Fuente: Elaboración propia

### 4.2.3. Principales Casos de Uso de AVANZA

Ilustración 10: Autovías en España, Portugal y México

AUTOVÍAS EN ESPAÑA				
Carretera	Concesionaria		Km	Año
M-501/511	Ruta Pantanos		25	2001-2002
Pamplona- Logroño	Autovia del Camino		70	2005-2006
Autovia de Viñedos	Auvisa		75	2005
Autovia Eix Llobregat	Cedinsa		40	2006-2007
Autovia Acc Aeropuerto	Ortiz Hijos – Mab		12	2006-2007
Autovia Ibiza-Sant.	Fcc-Ortiz Cons		10	2006-2007
Autovia Platja D'Aro	Cedinsa		35	2008
A3 Cuenca	Autovia Conquense		120	2008
A2 Tramo 2	Acciona		80	2008
A4 Tramo 1	Isolux Concesiones		60	2009
C-17 Vic-Ripoll	Cedinsa		45	2009-2010
C-25 Eix Transversal	Cedinsa		125	2009-2011

AUTOVÍAS EN PORTUGAL Y MÉXICO				
Carretera	Concesionaria		Km	Año
SCUT Funchal	VIALITORAL (P)		35	2002-2003
SCUT Machico	VIALITORAL (P)		12	2004-2005
IP-4 / A-4	AE TRASMONTANA (P)		180	2011-2012
Nuevo Necaxa	AUNETI (M)		110	2012-2013
Túnel Coatzacoalcos	GLOBALVIA (M)		5	2012-2013

Fuente: Elaboración propia

Ilustración 11. Otras infraestructuras operadas por AVANZA

Lugar		Longitud	Año
Andorra	Túnel de Envalira	2800 m	2001-2002
Madeira	R.Brava-Machico	5 > 1000 m	2001-2003
Canarias	Tuneles Gran Canaria	4 > 500 m	2002-2003
	Brañaviella-Niévares	2.400 m + 1.200 m	2003-2004
Madrid	Túnel Cuatro Caminos	500 m	2004-2005
Madeira	Machico-Canical	2400 m + 1200 m + 800 m + 500 m	2005-2006
Madrid	Túnel Costa Rica	800 m	2005
Madrid	Túnel O'Donnell	1800 m	2006
Barcelona	Túnel Gran Via Hospitales	450 m	2006
Madrid	MC30 Puente Praga	1200 m	2006-2007
Murcia	Cartagena-Vera / Túnel Loma de Bas	1800 m + 1200 m + 800 m + 400 m	2006-2007
Ibiza	Túnel de San Rafael / T. Acc. Aeropuerto	650 m + 750 m	2007
Alava	Túnel de Luko	700 m	2007
Zamora	Túnel de la Canda	1100 m	2007
Barcelona	Túnel de Puig-Reig	1000 m	2007
Madrid-Segovia	Túnel AVE Guadarrama	28500 m	2007-2008
Madrid	Túnel AVE San Pedro	8500m	2007-2008
Madeira	Integración Túneles de Vialitoral	10 Túneles > 1.000m	2007-2008
Barcelona	Túnel de Bracons	5000 m	2008-2009
Cádiz	Túnel Pto Algeciras	350 m	2009
Bilbao	Túnel de Serantes	4000 m	2009-2010
Barcelona	Túneles C-17 Vic - Ripoll	3 Túneles > 500 m	2010-2011
Huesca	Túneles Monrepós	1500 m	2010-2011
Barcelona	Túneles C-25 (Eix Transversal)	10 Túneles (250 .. 1500 m)	2012-2013

Fuente: Elaboración propia

El Ayuntamiento de Madrid dispone de una red de Galerías de Servicio que se extienden a la mayor parte de la ciudad. A través de estas galerías se distribuyen una serie de servicios, básicamente Comunicaciones, energía y agua.

El evidente servicio público que realiza esta red de galerías y el riesgo que, para personas y bienes que representa el acceso no autorizado de personas, ocasionó que en su momento, el Ayuntamiento de Madrid dotase a las mismas de Sistemas de Seguridad que eviten en lo posible este problema.

#### **4.2.4. Procedimiento de Ciberseguridad de AVANZA**

- Fase identificación de elementos clave. En esta fase, existen dos tipos de posibilidades:
  - a) Implantación en una infraestructura existente: El primer paso consiste en visitar la infraestructura para conocer todos sus elementos clave.
  - b) Implantación en una Infraestructura en construcción: En este caso, se van analizando los elementos clave durante el diseño la de infraestructura. Actualmente, con la implementación mediante BIM se facilita el proceso.

De cada elemento clave, se analizan sus características y funcionalidades principales. Asimismo, en esta fase se define el protocolo de seguridad de la instalación

- Instalación de mecanismos de Protección más modernos y avanzados.

Con los elementos clave definidos, es momento de ver qué mecanismos de protección se aplican. Para ello, es necesario realizar un análisis de riesgos muy meticuloso. A continuación, es necesario dotar la infraestructura de los elementos más modernos que garanticen la seguridad de la infraestructura. Estos sistemas estarán enfocados a evitar que se produzca ningún ciberataque.

- Sistemas de Detección.

A pesar de contar con lo más modernos sistemas de protección, instalados tras un análisis meticuloso de la infraestructura, existe la posibilidad de que algún ataque tenga éxito. En este caso, la prioridad es detectar dicho ataque lo antes posible. Para ello, la plataforma AVANZA integra, entre otras, las siguientes funcionalidades:

- a) Monitorización en Tiempo Real del estado de todos dispositivos.

- b) Sistema de Detección Automática de Incidentes (DAI).
- c) Sensores volumétricos.
- d) Sistemas de Seguridad para control de accesos no autorizados a la red y al sistema.
  - Sistemas de Respuesta y Recuperación.

Tal y como se expuso anteriormente, para cada infraestructura, se define un Protocolo de Seguridad. Por motivos de seguridad, no se puede dar mucho detalle, pero supongamos que, por ejemplo, alguien accede a nuestra plataforma saltándose los sistemas de seguridad. Con ese acceso al sistema ilegal, abre una puerta que da acceso a un recinto de seguridad de la infraestructura, con el objetivo de que alguien entre en ese recinto sin tener permiso. Un posible protocolo sería:

- 1) Inspección y comprobación visual por CCTV: Se comprueba visualmente que la puerta se ha abierto sin tener que hacerlo, para descartar que sea un fallo en la señal.
- 2) Posible bloqueo de entradas: En ese caso, podrían bloquearse otras puertas para evitar el acceso a más zonas.
- 3) Notificación a la autoridad correspondiente: Se comunica a la autoridad competente correspondiente el hecho, que mandaría a los agentes u operarios correspondientes.
- 4) Análisis y corrección del problema: Se analizaría de dónde provino la señal que provoco la apertura. También se investigarían las causas y de ser necesario se implementarían las medidas correctoras para evitar que volviera a suceder.

## **5. CONCLUSIONES FINALES**

Es importante resaltar que es pronto para conocer el impacto de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Mucho más difícil aún se antoja poder predecir el impacto que ha tenido la trasposición de la directiva NIS o la nueva LOPD.

Sin embargo, analizando toda la información que se ha ido recopilando, se deduce que:

- a) Los datos almacenados son cada vez mayores, además muchos de ellos son sensibles.
- b) Los fallos en infraestructuras críticas pueden tener consecuencias desastrosas.
- c) Por suerte, las infraestructuras críticas de España no han sufrido ningún Ciberataque que haya causado grandes problemas o un gran impacto.
- d) A pesar de lo anterior, la Administración Pública española, siguiendo el ejemplo de Unión Europea de una manera proactiva y anticipada, está tomando decisiones para intentar proteger sus sistemas.

Por tanto, concluimos que las estrategias puestas en marcha hasta la fecha están siendo efectivas. Aunque es importante remarcar que se deben seguir dedicando esfuerzos y recursos en la Ciberprotección. Además, para la Ciberdefensa de las infraestructuras críticas, se debe ser consciente de la importancia adecuada estos riesgos y posibles vulnerabilidades.

La seguridad de la información tiene que ser una prioridad tanto en las empresas como en las Administraciones Públicas. Y esta seguridad no debe actuar de forma aislada, sino que debe combinarse con la seguridad física.

El sistema AVANZA de FCC Industrial es un claro ejemplo de uso de tecnología en infraestructuras críticas para su protección.

Las administraciones públicas están trabajando en el marco regulatorio. Tanto España como la Unión Europea están coordinados en esta tarea, con el objetivo de reducir y/o mitigar los efectos del número creciente de ciberataques.

Todo ello, porque proteger instalaciones e infraestructuras críticas de cualquier tipo de Ciberataque, debe ser una prioridad.

## **Referencias Bibliográficas**

ENISA, (2018). Looking into the crystal ball - A report on emerging technologies and security challenges.

INFORMATION SYSTEMS AUDIT AND CONTROL ASSOCIATION (ISACA) (n.d) *Cybersecurity Nexus Certification*, <http://www.isaca.org/CHAPTERS9/HARRISBURG/CERTIFICATION/Pages/Page2.aspx>

KINNAIRD C., GEIPPEL M., BEW M., (2017). Blockchain Technology Report, ARUP

R. FERREIRO BARROS, P. PÉREZ SAN-JOSÉ, X. PASCUAL VILLANUEVA, (2017). ¿Qué impacto ha tenido el Ciberincidente Wannacry en nuestra economía?, Deloitte

## **Anexos Bibliográficos**

- CENTRO NACIONAL DE PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS Y CIBERSEGURIDAD (CNPIC), (n.d.) <http://www.cnpic.es>,
- COMPUTER EMERGENCY RESPONSE TEAM DE SEGURIDAD E INDUSTRIAL (CERTSI), (n.d.), <https://www.certsi.es/blog/seguridad-industrial-2017-cifras>
- DOMÍNGUEZ DE LA IGLESIA, E., (2017, 22 de Junio), Ciberseguridad y Big Data, Big Data Internacional Campus, <http://campusbigdata.com/big-data-blog/item/98-Ciberseguridad-big-data>
- LEY ORGÁNICA de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre).
- LEY 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas).
- MOLINA MATEOS, J.M. (2013), Conceptos y Definiciones, Ciberseguridad y Derecho, <http://molinamateos.com/content/conceptos-y-definiciones-0>
- OBSERVATORIO ESPAÑOL DE CIBERDELITOS (n.d.) *Estadísticas, Reporte de Ciberdelitos en España*, <http://oedi.es/estadisticas/>
- ORDEN MINISTERIAL 10/2013, de 19 de febrero, por la que se crea el Mando Conjunto de la Ciberdefensa
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, (2013). Estrategia de Ciberseguridad Nacional, Gobierno de España.
- PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, (2017). Estrategia de Nacional de Seguridad. Gobierno de España.
- TERMCAT (n.d.), *Terminología de la Ciberseguridad*, [http://www.termcat.cat/ca/Diccionaris\\_En\\_Linia/239/Fitxes/castell%C3%A0/C/20](http://www.termcat.cat/ca/Diccionaris_En_Linia/239/Fitxes/castell%C3%A0/C/20)
- UE, DIRECTIVA 2016/1148, Parlamento Europeo y del Consejo aprobado en Estrasburgo el 6 de julio de 2016 y entrado en vigor desde el 26 de julio de 2016.
- UE, REGLAMENTO 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, aprobado en Bruselas el 27 de abril de 2016 y entrado en vigor el 17 de mayo de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

# LA OTAN EN EL QUINTO DOMINIO OPERATIVO

## NATO IN THE FIFTH OPERATIONAL DOMAIN

Guillem Colom Piella<sup>1</sup>

05 de marzo de 2019

### RESUMEN

Desde los primeros ciberataques contra sitios web de la Alianza Atlántica hasta la promulgación de su primera doctrina de ciberoperaciones habrán pasado veinte años. Durante este tiempo, la Alianza ha tomado conciencia de la utilidad del ciberespacio para paralizar un país, su integración en las operaciones militares, la militarización de la información y las redes sociales, la combinación del vector cibernético, informativo y electromagnético o la posibilidad de emplear el ciberespacio para realizar actividades de desestabilización, subversión e influencia política. La configuración de este entorno de ciberamenazas ha motivado que la Alianza vaya reemplazando su enfoque defensivo por otro más activo y susceptible de responder a esta amplia gama de amenazas.

**PALABRAS CLAVE:** OTAN, ciberdefensa, ciberseguridad, ciberefectos, Artículo 5

### ABSTRACT

It will be twenty years from the first cyberattacks against NATO websites until the publication of its first cyberoperations doctrine. In those years, NATO has become aware of the usefulness of cyberspace to paralyze a nation, its integration into military operations, the weaponization of information, the combination of cyber, info and electromagnetic activities or the possibility of conducting destabilization, subversion and influence campaigns in the cyber realm. This environment has prompted NATO to combine its defensive approach with a more active stance capable of countering this growing range of cyberthreats.

**KEYWORDS:** NATO, cyberdefence, cybersecurity, cyber-effects, Article 5

---

<sup>1</sup> Doctor en Seguridad Internacional – PhD in International Security.

Profesor de Ciencia Política, Universidad Pablo de Olavide – Professor of Political Science, Universidad Pablo de Olavide.

La comunicación está vinculada con el proyecto “Ciberataques y gobernanza global” (DER2017-85612-R), financiado por el Ministerio de Economía, industria y competitividad (2018-21).

## 1. INTRODUCCIÓN

Aunque la militarización del ciberespacio coincide con el auge de la Revolución en los Asuntos Militares en la década de 1990 (Colom, 2008), la toma de conciencia de su potencial para las actividades de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se produjo en 1999. Durante la Operación Fuerza Aliada para forzar la retirada serbia de Kosovo, hacktivistas serbios, rusos y chinos realizaron varios ataques de Denegación de Servicio (DoS) y *defacements* sobre los sitios web de la OTAN e intentaron penetrar en sus redes (Mesmer, 1999). Aunque irrelevantes más allá de su impacto informativo, estos ataques mediaron para que la Alianza estimara necesario incrementar la seguridad de sus redes y sistemas e instara a que sus miembros mejoraran sus capacidades tecnológicas y cooperaran con otros actores (Larsen, 2000).

Sin embargo, fue necesario esperar hasta la Cumbre de Praga (2002) para que la OTAN empezara a reconocer el valor del ciberespacio en la guerra moderna. En su declaración se acordó la necesidad de «...mejorar nuestras capacidades para defendernos contra ciberataques»<sup>1</sup>. De esta forma, el Compromiso de Capacidades de Praga incluyó el primer Programa de Ciberdefensa aliado, un paquete de medidas para modernizar los equipos de mando, control, comunicaciones e inteligencia (C<sup>3</sup>I), reforzar la seguridad de los sistemas de información y comunicaciones (CIS) y generar una Capacidad de Respuesta a Incidentes Informáticos (NCIRC) para prevenir, detectar y gestionar cualquier incidente que afectara las redes aliadas. Mientras NCIRC alcanzó la capacidad operativa en 2014, el paquete de capacidades fue implementado parcialmente, puesto que muchos socios europeos sólo desarrollaron de manera limitada ciberdefensas pasivas (Healey y Jordan, 2014). Sería necesario esperar hasta 2007 para que la OTAN tomara conciencia de los efectos estratégicos y las implicaciones políticas que podían tener estos incidentes.

## 2. LA CIBERDEFENSA 1.0

Los sucesos que tuvieron lugar en Estonia durante la primavera 2007 justificaban la alarma que se produjo en la OTAN: el cambio de emplazamiento de un monumento que conmemoraba la liberación soviética de Tallin provocó una oleada de protestas en el país.

---

<sup>1</sup> Traducción del autor, “Strengthen our capabilities to defend against cyber attacks”, Declaración final de la Cumbre de Praga (22 de noviembre de 2002), para 4F.

Sin embargo, algo hizo que esta revuelta fuera distinta de cualquier otra: los disturbios y manifestaciones pro-rusas se produjeron tanto en el mundo físico como en el espacio virtual. Realizados por hacktivistas nacionalistas rusos probablemente coordinados por el Kremlin, estos ataques que combinaban Denegaciones de Servicio Distribuido (DDoS) e inyecciones SQL paralizaron el país durante más de veinte días. Aunque Estonia solicitó asistencia a la OTAN para defender su soberanía digital e incluso se especula que el Primer Ministro consideró invocar el Artículo 5 del Tratado de Washington (Herzog, 2011), la Alianza carecía de las capacidades técnicas, medios materiales o protocolos de actuación para gestionar un incidente de estas características.

Aunque la ciberguerra sobre Estonia fue un toque de atención para la Alianza, faltarían años para que los gobiernos asumieran realmente su valor y la OTAN estableciera un consenso de mínimos sobre cómo actuar políticamente en caso de ciberataque.

En la ministerial celebrada en junio del mismo año se acordó la necesidad de trabajar sobre estos temas, unificando las actividades de ciberseguridad de los estados miembros. En octubre, el informe sobre las lecciones aprendidas de los ciberataques sobre Estonia aconsejaba implementar medidas para mejorar la protección y resiliencia de las redes aliadas y elaborar una Política de Ciberdefensa que estableciera un mínimo común denominador en esta materia. Presentada a finales de 2007, esta hoja de ruta no sólo fijaba las líneas básicas para establecer un enfoque común a la ciberdefensa y una respuesta coordinada frente a ciberataques, sino también un conjunto de medidas para mejorar la protección de los sistemas CIS nacionales. Esta política sirvió para que el Comité Militar presentara el Concepto de Ciberdefensa, que desarrollaba sus aspectos prácticos, tácticos y operativos. Ambas iniciativas fueron sancionadas por los líderes aliados en la Cumbre de Bucarest de 2008<sup>2</sup>.

Basándose en las líneas de acción que se desprenden de este compromiso – mejora de las capacidades propias de la Alianza, las de sus miembros y la colaboración mutua – esta política se basaría en los principios de subsidiariedad (para minimizar el *free-riding* en la generación de cibercapacidades), no duplicación (para evitar la división de esfuerzos) y seguridad (para garantizar la transparencia y confianza mutuas).

---

<sup>2</sup> Declaración final de la Cumbre de Bucarest (3 de abril de 2008), para. 47.

En la capital rumana también se acordó acelerar la puesta en marcha del NCIRC, crear la Autoridad de Gestión de la Ciberdefensa (CDMA) para coordinar la ciberdefensa entre el cuartel general, estructura de mandos y organismos asociados, y certificar el Centro de Excelencia Cooperativo en Ciber Defensa (CCDCoE) para investigar, experimentar y adiestrar a sus miembros en aquellos aspectos tecnológicos, estratégicos, operativos y normativos de la ciberdefensa en línea con los objetivos de la transformación militar aliada.

Mientras la ciberdefensa empezaba a tener su propio espacio en la agenda aliada, los ciberataques atribuidos a Rusia aumentaban su frecuencia, impacto y complejidad: en junio de 2008 Lituania sufría una campaña de DDoS y *defacements* tras aprobar una ley que prohibía la simbología soviética y dos meses después Georgia era invadida por fuerzas rusas que integraron las operaciones cinéticas con ciberataques contra medios de comunicación, sistemas de defensa o centros de mando y control (Thomas, 2009). En enero de 2009 Kirguistán experimentaba un DDoS contra los proveedores de internet para evitar la instalación de una base militar estadounidense, en abril un medio kazajo sufría un DDoS tras publicar unas declaraciones de su presidente criticando a Rusia o en agosto del mismo año Georgia volvía a sufrir un ataque contra los servicios de *Livejournal*, *Twitter* y *Facebook* para conmemorar el primer aniversario de la invasión. Además, en junio de 2010 se descubría *Stuxnet*, un gusano – atribuido a Israel y Estados Unidos – dirigido contra los sistemas de Supervisión, Control y Adquisición de Datos (SCADA) de las centrales nucleares del programa atómico iraní.

### **3. LA CIBERDEFENSA 2.0**

En este contexto marcado por la militarización del ciberespacio, a mediados de 2010 la Alianza constituyó la División de Retos Emergentes para estudiar la proliferación de riesgos como el terrorismo, las armas de destrucción masiva, la seguridad energética o las ciberamenazas, y el Comité de Ciberdefensa para asesorar al Consejo del Atlántico Norte, orientar la política de ciberdefensa y supervisar las actividades de los estados miembros en estas materias.

Pocos meses después tuvo lugar la Cumbre de Lisboa, en la que se aprobó el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN. Esta hoja de ruta situaba los ciberataques como una de las “nuevas amenazas” que no podía resolverse solamente con medios militares. Para

responder a esta amenaza no contemplada en el Tratado del Atlántico Norte, el concepto sugirió que un ciberataque podría ser considerado como una agresión armada y, por lo tanto, constitutivo de la activación del Artículo 5 del Tratado de Washington. Además, se avaló el valor intrínseco de la ciberdefensa para la consecución de la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa, que a partir de entonces serían las tres labores básicas de la OTAN según el nuevo concepto. No obstante, sería necesario esperar algunos años para que el Consejo del Atlántico Norte especificara estas ideas.

Además, en un plano más práctico, esta hoja de ruta recomendó desarrollar medios de prevención, detección, defensa y respuesta frente a ciberataques, promover la mejora y coordinación de las ciberdefensas nacionales, centralizar la ciberprotección del cuartel general, la estructura de mandos y los organismos asociados de la OTAN e integrar en lo posible las iniciativas de concienciación, alerta y respuesta aliadas y nacionales.

Estas recomendaciones fueron ratificadas y ampliadas por los líderes aliados en la misma Cumbre de Lisboa. Asumiendo que «...para garantizar el acceso permanente y sin restricciones al ciberespacio, así como la integridad de los sistemas críticos, la OTAN tendrá en cuenta la dimensión ciber de los conflictos en la generación de doctrina y en la mejora de sus capacidades...»<sup>3</sup>, éstos propusieron que la OTAN pudiera asistir a sus miembros si lo requerían, recomendaron acelerar la puesta en marcha del NCIRC e instaron a mejorar el intercambio de información, colaboración e interoperabilidad de sus ciber capacidades nacionales.

Además, para gestionar la proliferación de ciberriesgos, éstos recomendaron que la OTAN colaborara activamente con las Naciones Unidas y la Unión Europea (UE). También instaron al Consejo del Atlántico Norte para que desarrollara una nueva Política de Ciberdefensa que reemplazara a la de 2008 y preparara un plan de acción para su implementación. Todas estas iniciativas sentaron las bases de la *Ciberdefensa 2.0*.

Este nuevo enfoque empezó a consolidarse en 2011, cuando el CDMA fue sustituido por el Consejo de Gestión de la Ciberdefensa (CDMB). Además, a mediados de año se aprobó una nueva Política de Ciberdefensa, que sentaba las bases para integrar esta

---

<sup>3</sup> Traducción del autor, “In order to ensure NATO’s permanent and unfettered access to cyberspace and integrity of its critical systems, we will take into account the cyber dimension of modern conflicts in NATO’s doctrine...”, Declaración final de la Cumbre de Lisboa (20 de noviembre de 2010), para. 40.

capacidad en el planeamiento de la defensa. Fundamentándose en los principios de prevención, resiliencia y no-duplicación de esfuerzos, su plan de acción definió los estándares mínimos que debían tener las redes nacionales para interactuar con las aliadas, estableció las medidas para identificar, generar y presupuestar las ciber capacidades y reforzó las estructuras dedicadas a gestionar y supervisar la integración de la ciberdefensa en el planeamiento aliado (Healey y Van Bochoven, 2014). Además, proyectó construir dos Equipos de Reacción Rápida para responder a crisis que afectaran a la Alianza y apoyar subsidiariamente a las redes nacionales en caso de ataque. Aunque proporcionan una limitada asistencia técnica, estos equipos tienen un importante valor político al afianzar el compromiso aliado a la hora de apoyar sus propios sistemas y los de sus miembros.

En la Cumbre de Chicago (2012), los líderes aliados avalaron estas iniciativas y reforzaron su voluntad para generar capacidades de ciberdefensa. No sólo declararon que el NCIRC alcanzaría la plena capacidad operativa a finales de año (algo que acabaría sucediendo un año después), sino que incluyeron la ciberdefensa en la iniciativa de Defensa Inteligente. Además, se constituyó la Agencia de Comunicaciones e Información de la OTAN (NCIA) para experimentar, desarrollar, armonizar e integrar los sistemas y las capacidades C<sup>3</sup>I y cibernéticas de la organización.

Parecía que la OTAN se había tomado en serio la ciberdefensa y que sus miembros estaban siguiendo las directrices de la organización para proteger sus redes nacionales (Joubert, 2012). Sin embargo, en 2013 se produjo una llamada de atención porque algunos miembros habían adoptado una postura de *free-riders*, aprovechándose de las capacidades aliadas sin desarrollar sus ciberdefensas nacionales. Condicionados por la falta de recursos debido a la crisis financiera o por no haber entendido todavía el valor estratégico del ciberespacio para su propia seguridad, algunos países asumían que la OTAN protegería y recuperaría los sistemas nacionales. Sin embargo, al descuidar la seguridad de sus redes, estos países estaban comprometiendo la integridad de los sistemas aliados, erosionando el principio de solidaridad en el reparto de cargas.

En consecuencia, en la reunión de los Ministros de Defensa de junio de 2013 no sólo se resolvió la necesidad de mejorar las capacidades cibernéticas nacionales – que deben ser compatibles con las de la OTAN y los demás aliados – sino que también se recordó que las capacidades de ciberdefensa aliadas cubren las necesidades operativas del cuartel general, la estructura de mandos y sus organismos asociados, estando a

disposición de los miembros solamente en caso de necesidad (Gualdoni, 2013). Paralelamente, siguiendo el compromiso alcanzado en Lisboa tres años antes, los Ministros de Defensa aprobaron la integración de los objetivos de capacidad en ciberdefensa en el proceso de planeamiento de defensa aliado.

#### **4. LA CIBERDEFENSA 3.0**

En pleno escándalo sobre el “caso Snowden” y la toma de conciencia mundial de que el ciberespacio podía utilizarse para realizar labores de vigilancia masiva, en septiembre de 2014 tuvo lugar la Cumbre de Cardiff, donde se ratificó la tercera Política de Ciberdefensa.

Esta hoja de ruta fija las funciones, capacidades y responsabilidades «...para contribuir al logro de las funciones básicas de la Alianza [...] reafirmando los principios de indivisibilidad de la seguridad y la prevención, detección, resiliencia, recuperación y defensa»<sup>4</sup>. En este sentido, ante la falta de compromiso mostrada por algunos miembros, la política vuelve a subrayar la necesidad de que éstos se involucren en la ciberdefensa aliada generando las capacidades necesarias para proteger sus ciberespacios nacionales. Además, asumiendo las tesis del Manual de Tallin publicado un año antes, reconoce que el Derecho Internacional y la Carta de las Naciones Unidas también son aplicables al ciberespacio.

Igualmente, con el objeto de zanjar todos los debates surgidos en los años anteriores sobre la activación del Artículo 5 del Tratado de Washington en caso de ciberataque y la dificultad de implementar esta decisión, en Cardiff se reconoció que un ciberataque puede ser tan dañino para un país como un ataque convencional. Ante esta situación, los líderes aliados ampliaron oficialmente el Artículo 5 al argumentar que: «...la ciberdefensa es una de las actividades centrales de la defensa colectiva. El Consejo del Atlántico Norte determinará, caso por caso, cuándo un ciberataque podría conducir a la invocación del artículo 5».<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Traducción del autor, “...contributing to the fulfillment of the Alliance's core tasks. The policy reaffirms the principles of the indivisibility of Allied security and of prevention, detection, resilience, recovery, and defence”, Declaración final de la Cumbre de Cardiff (5 de septiembre de 2014), para. 72.

<sup>5</sup> Traducción del autor, “A decision as to when a cyber attack would lead to the invocation of Article 5 would be taken by the North Atlantic Council on a case-by-case basis”, *Ibid.*

Finalmente, en la capital galesa también se suscribió integrar la ciberdefensa en las operaciones y planes de contingencia aliados, reforzar el intercambio de información y la asistencia mutua entre ellos, aumentar las actividades de enseñanza, adiestramiento y ejercicios militares y ampliar la cooperación con otros actores y con la industria. Estas iniciativas sentarían las bases de la *Ciberdefensa 3.0*.

Tras la Cumbre, la Alianza procedió a mejorar sus cibercompetencias organizando el *NATO Cyber Range*. Para reforzar sus lazos con la industria civil, lanzó el Partenariado Ciber entre la OTAN y la Industria (NCIP). También incrementó las relaciones con la UE con la firma de los Acuerdos Técnicos en Ciberdefensa para facilitar el intercambio de información sobre ciberamenazas y ciberincidentes entre los equipos de respuesta de ambas organizaciones. Desde entonces, la OTAN no sólo ha reforzado la cooperación con la industria para generar un ecosistema de innovación para no quedarse fuera de la carrera tecnológica en cibernética, *big data*, inteligencia artificial o computación cuántica, sino que también ha estrechado sus relaciones con la UE en materia de interoperabilidad, intercambio de información, investigación, adiestramiento o gestión de ciberincidentes.

Si en la Cumbre de Cardiff se certificó que un ciberataque podía motivar la invocación del Artículo 5 del Tratado de Washington, en la Cumbre de Varsovia de 2016 se produjo otro paso más en la consolidación de la ciberdefensa al acordar el siguiente texto:

“Los ciberataques representan un claro reto a la seguridad aliada y pueden ser tan perjudiciales como un ataque convencional. En Gales acordamos que la ciberdefensa es parte integral de la defensa colectiva aliada. Ahora, en Varsovia, reafirmamos el mandato defensivo de la OTAN y reconocemos que el ciberespacio es un dominio de las operaciones en el que la OTAN debe defenderse tan efectivamente como lo hace en el aire, en tierra o en los mares [...] y conducir operaciones en estos dominios manteniendo nuestra libertad de acción y decisión.”<sup>6</sup>

Aunque hacía algunos años que militares, técnicos y académicos consideraban que el ciberespacio se había convertido por méritos propios en la quinta dimensión de la guerra y países como Estados Unidos ya lo habían integrado en sus estrategias de seguridad y

---

<sup>6</sup> Traducción del autor, “Cyber attacks present a clear challenge to the security of the Alliance and could be as harmful to modern societies as a conventional attack. We agreed in Wales that cyber defence is part of NATO's core task of collective defence. Now, in Warsaw, we reaffirm NATO's defensive mandate, and recognise cyberspace as a domain of operations in which NATO must defend itself as effectively as it does in the air, on land, and at sea [...] and conduct operations across these domains and maintain our freedom of action and decision.”, Declaración final de la Cumbre de Varsovia (9 de julio de 2016), para. 70.

defensa, la OTAN no se había pronunciado al respecto. Aunque este reconocimiento no alteraba la naturaleza defensiva de la ciberdefensa aliada, la consideración del ciberespacio como un dominio situado al mismo nivel que las operaciones terrestres, navales o aéreas tenía dos importantes lecturas: una política, al reconocer que lo “ciber” es consustancial en la guerra moderna, y otra operativa, facilitando su integración en el planeamiento y conducción de operaciones, la generación de capacidades, la gestión de los recursos y los planes de transformación.

Por otro lado, en Varsovia los líderes aliados también aprobaron el Compromiso de Ciberdefensa «...para que nuestras naciones puedan defenderse en el ciberespacio tal y como lo hacen en el aire, en tierra y en el mar»<sup>7</sup>. Suscrito en el marco del Artículo 3 del Tratado de Washington, esta iniciativa pretende que los miembros incrementen tanto la protección, defensa y resiliencia de sus redes e infraestructuras CIS como la cooperación, concienciación e intercambio de información sobre ciberamenazas entre los actores públicos y privados en el marco de un Enfoque Integral a la ciberseguridad. Vigente desde 2016, este compromiso está sirviendo para que los decisores políticos tomen consciencia de la relevancia del ciberespacio e implementen medidas para mejorar la gobernanza nacional de la ciberseguridad y las capacidades en materia de concienciación, detección, defensa y resiliencia frente a ciberataques, reforzando así la ciberseguridad de la OTAN.

Finalmente, en Varsovia también se ratificaron las líneas de acción propuestas en cumbres anteriores y que continuarán presentes en los siguientes encuentros. Se trata de la implementación de la nueva Política de Ciberdefensa, la actuación en el ciberespacio de acuerdo con el Derecho Internacional o la cooperación con la UE, con otros países y organizaciones internacionales o con la industria y el ámbito académico.

Y mientras los países aliados empezaban a aplicar esta batería de medidas para mejorar la protección, defensa y resiliencia de sus redes e infraestructuras CIS frente a ataques informáticos, el mundo empezaba a tomar consciencia de que las actividades realizadas en el ciberespacio tenían efectos para toda la sociedad en el mundo físico: las intervenciones rusas en Ucrania y Siria revelaban su buen manejo y eficaz integración del vector cibernético, la guerra electrónica y la desinformación (McDermott, 2017), las actividades informativas rusas, chinas o iraníes en sus esferas de influencia demostraban

---

<sup>7</sup> Traducción del autor, “...that our nations will be capable of defending themselves in cyberspace as in the air, on land and at sea.”, Cyber Defence Pledge (8 de julio de 2016), para. 1.

la utilidad del ciberespacio para realizar actividades de subversión y desestabilización, los escándalos de *Facebook* y *Cambridge Analytica* ponían de manifiesto el potencial del *microtargeting* para manipular a la población o el referéndum sobre el Brexit y los comicios presidenciales estadounidenses mostraban la posibilidad de influir sobre los procesos electorales (Jeangène et al., 2018). En otras palabras, se había demostrado que la concepción del ciberespacio como algo técnico había quedado obsoleta, que los riesgos procedentes de este dominio no sólo buscaban explotar las redes y sistemas informáticos y que sus objetivos no sólo eran físicos o lógicos sino también psicológicos y políticos.

En esta coyuntura tuvo lugar la reunión de Bruselas de 2017, ensombrecida por las críticas del presidente estadounidense a la falta de compromiso europea con la seguridad euroatlántica, su exigencia que todos los aliados invirtieran el 2% del PIB en defensa o su amenaza en abandonar esta organización.

En materia de ciberdefensa, los líderes aliados manifestaron que ésta formaba parte de las respuestas de la OTAN a la guerra híbrida, avalaron los acuerdos suscritos, celebraron los desarrollos en el Compromiso de Ciberdefensa e instaron a continuar integrando el ciberespacio como dominio independiente hasta culminar en la Visión y Estrategia del Ciberespacio como Dominio de Operaciones de 2018. Sin embargo, su integración también abría la puerta a que las naciones pudieran contribuir con sus propias cibercapacidades a las operaciones aliadas, quizás en vistas a una futura provisión de elementos “ciber” nacionales al planeamiento de la defensa aliado. Aunque esta última posibilidad todavía está en el aire, en noviembre de 2017 el Secretario General reveló que los socios habían acordado integrar los *ciberefectos* nacionales en las actividades aliadas (Ricks y Rizwan, 2017). Ratificada en la pasada Cumbre de Bruselas, esta posibilidad abre las puertas a un trascendental cambio en la ciberdefensa aliada.

## **5. LA CIBERDEFENSA 4.0**

En un contexto marcado por el incesante aumento en intensidad y complejidad de los ciberataques y la mejora de las capacidades informativas para influir tanto sobre las opiniones públicas como en procesos políticos, en julio de 2018 se celebró la última Cumbre hasta la fecha.

Refrendando el valor del ciberespacio como dominio de las operaciones y asumiendo que la ciberdefensa es consustancial a la defensa colectiva, en la capital belga se tomaron importantes decisiones para el futuro de la ciberdefensa aliada. En primer lugar, «...cómo integrar los ciberefectos soberanos – facilitados por los aliados de manera voluntaria – en las operaciones y misiones de la Alianza, en el marco de una sólida supervisión política»<sup>8</sup>. Aunque oficiosamente se entiende que esta decisión es «...plenamente coherente con el mandato defensivo de la OTAN al alinear la forma de defenderse en el ciberespacio con la manera en que lo hace en el resto de los dominios, con los Aliados contribuyendo con tanques, aviones y buques a las operaciones y misiones de la OTAN» (Brent, 2019)<sup>9</sup>, quedan en el aire varios asuntos relevantes.

Primero, la declaración sugiere que cada país – Reino Unido, Países Bajos, Dinamarca, Estonia o Estados Unidos ya se han ofrecido proporcionar cibercapacidades nacionales a la OTAN (Arts, 2018) – proporcionará los *ciberefectos* que, producidos por su propia ciberarma, servirán para la conducción de las operaciones y misiones aliadas. Segundo, estos *ciberefectos* serán soberanos: aunque el efecto deseado será identificado y su consecución supervisada por la OTAN, no puede descartarse que tanto la inteligencia para identificar el objetivo, su selección y el mando y control de la ciberarma recaigan sobre cada país. Esta posibilidad parece corroborarse cuando Washington sostiene que mantendrá el control sobre su personal y capacidades (Ali, 2018). Tercero, si estos efectos son soberanos, ¿cómo se integrarán en el mando y control aliado de las operaciones?, ¿cuál será la responsabilidad aliada en su consecución?, ¿y si éstos producen *ciberefectos* no-deseados o desproporcionados sobre las infraestructuras críticas del adversario debido a un fallo de inteligencia que motiva una escalada de tensiones?, ¿cómo se producirá la aprobación política de los ciberefectos? y ¿se fijarán medidas de confianza para que el resto de los aliados acepten los efectos sin conocer cómo se producen?. Finalmente, aunque la inclusión del ciberespacio como dominio de las operaciones debería facilitar el planeamiento de la defensa – que traduce los objetivos políticos en necesidades militares y contribuciones

---

<sup>8</sup> Traducción de autor, “...how to integrate sovereign cyber effects, provided voluntarily by Allies, into Alliance operations and missions, in the framework of strong political oversight.”, Declaración final de la Cumbre de Bruselas (11 de julio de 2018), para. 20.

<sup>9</sup> Traducción del autor, “This is fully coherent with NATO’s defensive mandate, as it aligns how NATO defends itself in cyberspace as it does in other domains, with Allies contributing tanks, planes, and ships to Alliance operations and missions.”, *Ibíd.*

nacionales en términos de fuerzas terrestres, navales y aéreas – no parece que en un futuro cercano se integren las ciberarmas nacionales en este proceso cuatrienal. En cualquier caso, esta decisión puede parecer controvertida, pero permite reforzar la capacidad disuasoria de la OTAN sin que los miembros que los suministren deban revelar unos ciberarsenales cuyo desarrollo habrá requerido enormes recursos y que otros aliados podrían imitar. Aportando los *ciberefectos*, éstos ni deberán revelar la ciberarma ni tampoco las tácticas, técnicas y procedimientos que guiarán su empleo, reduciendo el riesgo de *free-riding* y obligando a que todos los aliados desarrollen ciber capacidades propias.

En segundo lugar, otra interesante novedad es que «...los aliados pueden considerar apropiado realizar una atribución de una ciberactividad maliciosa y responder de forma coordinada, reconociendo que la atribución es una prerrogativa nacional soberana»<sup>10</sup>. Antes de que la OTAN avalara formalmente esta posibilidad, miembros como Dinamarca, Estonia, Lituania, Países Bajos, Reino Unido o Estados Unidos ya han realizado atribuciones públicas de ciberactividades ilícitas contra su soberanía. Aunque continuará generando controversias debido a la misma naturaleza del ciberespacio, una atribución transparente, creíble y apoyada por un exhaustivo análisis forense no sólo es esencial para establecer responsabilidades legales y establecer posibles sanciones, sino también para desincentivar al adversario y lograr que éste cumpla con la legalidad (Davis, 2017). No obstante, cabe preguntarse qué efectos prácticos tendrá para la OTAN que sus miembros puedan atribuir responsabilidades de ciberincidentes – que los adversarios mantendrán bajo el umbral de la defensa colectiva – sin el apoyo manifiesto de Bruselas: ¿mejorará la disuasión?, ¿motivará una escalada de tensiones?, ¿generará controversias políticas en el seno de la Alianza?, o ¿desincentivará a estos países que han hallado en el ciberespacio una forma barata y asimétrica para proyectar su poder?.

En tercer lugar, «...refirmando el mandato defensivo de la OTAN, estamos decididos a usar toda la gama de capacidades, incluido el ciberespacio, para disuadir, defendernos y contrarrestar todo el espectro de ciberamenazas, incluyendo aquellas que se ejecutan

---

<sup>10</sup> Traducción del autor, “Individual Allies may consider, when appropriate, attributing malicious cyber activity and responding in a coordinated manner, recognising attribution is a sovereign national prerogative.”, *Ibid.*

como parte de una campaña híbrida»<sup>11</sup>. Las operaciones de información rusas en el exterior han puesto de manifiesto el potencial de las nuevas tecnologías para realizar actividades de subversión y desestabilización (Giles, 2016). Aunque su concepción apenas ha variado desde la década de 1920, internet ha permitido aumentar el alcance y efectividad de estas labores – difundiendo desinformación, realizando propaganda computacional, realizando inteligencia invasiva, filtrando información o llevando a cabo ciberataques de bajo perfil – que pueden formar parte de una campaña híbrida. Situadas en la amplia zona gris que separa la paz de la guerra, estos actos aislados difícilmente podrían constituir un *casus belli* y motivar la activación del Artículo 5 del Tratado de Washington, pero su impacto agregado utilizando la “táctica del salami” sí podría alterar la correlación de fuerzas. En consecuencia, además de invalidar la disuasión por castigo, la propia naturaleza de estas actividades también convierte en irrelevante la ciberdisuasión por negación aliada, basada ésta en la protección, defensa y resiliencia de sus redes, sistemas e infraestructuras, pero no en los corazones y mentes de su población.

En consecuencia, si para enfrentarse a amenazas híbridas se ha resuelto emplear toda la gama de capacidades, y para todo el espectro de amenazas «implementar medidas que permitan imponer costes a quiénes nos hacen daño»<sup>12</sup>, se abre la puerta a que la OTAN adopte una postura más activa en el ciberespacio. Su tradicional ciberdisuasión por negación se complementará por una disuasión por castigo que podrá contener respuestas convencionales, cibernéticas e incluso nucleares. Es probable que esta decisión vaya acompañada por el desarrollo de distintas opciones de respuesta que, proporcionadas a la agresión sufrida, permitan controlar la escalada bélica en el mundo físico y virtual. Además, es probable que Bruselas no sólo responda a ciberataques enemigos mediante *hack back* utilizando los *ciberefectos* soberanos, sino que también realice actividades de “defensa avanzada” para prevenir ciberataques. Codificada en la ciberestrategia militar estadounidense de 2018, ésta pretende «...interrumpir o detener cualquier ciberactividad maliciosa en su origen, incluida la que se sitúa por debajo del umbral del conflicto

---

<sup>11</sup> Traducción del autor, “Reaffirming NATO’s defensive mandate, we are determined to employ the full range of capabilities, including cyber, to deter, defend against, and to counter the full spectrum of cyber threats, including those conducted as part of a hybrid campaign”, *Ibid.*

<sup>12</sup> Traducción del autor, “We continue to work together to develop measures which would enable us to impose costs on those who harm us.”, *Ibid.*

armado» (Department of Defense, 2018, 1)<sup>13</sup> identificando el potencial agresor o la degradación o destrucción de los redes y sistemas que usará para realizar las operaciones de inteligencia, informativas, de explotación o de ataque. Realizadas en el marco de la provisión de ciber capacidades estadounidenses a la OTAN, estas actividades pueden mejorar la seguridad y reforzar la disuasión aliada frente a una amplia gama de amenazas procedentes del ciberespacio. Sin embargo, su ejecución también puede motivar controversias políticas porque Washington difícilmente proporcionará la inteligencia de amenazas ni detallará las actividades realizadas para minimizar la amenaza y sus acciones difuminarán la demarcación entre las operaciones aliadas y las estadounidenses. Además, sus efectos operativos, estratégicos y políticos pueden provocar tanto grietas en la unidad de acción de la OTAN, como motivar respuestas contra los aliados con las ciberdefensas más débiles e incluso escaladas militares de consecuencias impredecibles (Arts, 2018).

Finalmente, los líderes aliados también refrendaron la creación de un Centro de Ciberoperaciones para facilitar la coordinación de las actividades en este dominio. Pactado por los ministros de defensa en febrero de 2018, este mando que deberá lograr la plena capacidad operativa en el año 2023 integrará el dominio “ciber” en el planeamiento y conducción de las operaciones aliadas (Brzozowski, 2018). Sin embargo, queda por ver si se compartirá la inteligencia sobre los ciberespacios adversarios, cómo se definirán e integrarán los *ciberefectos* nacionales y cómo se ostentará el mando y control de las ciberoperaciones.

Igualmente, en Bruselas también se acordó la constitución de un cuartel general para proteger física y lógicamente las líneas de comunicación trasatlánticas, apoyar a Jordania y Túnez – ambos pertenecientes al Diálogo Mediterráneo – en materia de ciberseguridad o continuar ampliando la colaboración práctica con el sector industrial y académico para mantener el ecosistema de innovación aliado.

Estas decisiones pueden motivar un antes y un después en la ciberdefensa aliada. De implementarse, estos cambios transformarán la manera en que la OTAN concibe, opera, se relaciona y disuade en el ciberespacio, abriendo con ello la puerta a la *Ciberdefensa 4.0*.

---

<sup>13</sup> Traducción del autor, “... disrupt or halt malicious cyber activity at its source, including activity that falls below the level of armed conflict.”

## 6. CONCLUSIONES

Desde los primeros ciberataques contra los sitios web de la OTAN hasta la promulgación de su primera doctrina de ciberoperaciones habrán pasado veinte años. Durante este tiempo, la Alianza Atlántica y sus miembros han tomado conciencia de la utilidad del ciberespacio para paralizar un país, la integración de lo “ciber” en las operaciones militares, la militarización de la información y las redes sociales, la combinación del vector cibernético, informativo y electromagnético o la posibilidad de emplear el ciberespacio para realizar actividades de desestabilización, subversión e influencia política. Sin embargo, quizás la lección que mejor han aprendido es que la limitada regulación, la anonimidad, la apertura, la libertad de acción o la asimetría que caracterizan este entorno permiten a muchos actores proyectar su poder enmascarando sus actividades, dificultando la atribución de sus acciones y burlando cualquier posible respuesta aliada. Ello convierte el vector informativo en una fantástica herramienta para realizar actividades en la zona gris del conflicto.

La progresiva configuración de este entorno de ciberamenazas motivó que la OTAN inicialmente planteara un enfoque defensivo. Sin embargo, las limitaciones de este enfoque basado en una concepción tecnocéntrica del ciberespacio, fueron observándose a medida que la red también permitía realizar operaciones informativas contra el conjunto de la sociedad y las ciberactividades ilícitas se integraban en tácticas híbridas y se empleaban en la zona gris por debajo del umbral del conflicto. En este sentido, aunque es probable que en la capital belga se haya dado un nuevo impulso en el desarrollo de la ciberdefensa aliada, quedan dos importantes asuntos pendientes.

Por un lado, homogeneizar las cibercapacidades de los estados miembros. Desde la firma del Compromiso de Ciberdefensa, los aliados han acelerado el desarrollo de sus propias cibercapacidades, mejorado la resiliencia de sus redes, establecido modelos de gobernanza de la ciberseguridad o reforzado la colaboración público-privada en esta materia. Teniendo en cuenta que la ciberseguridad de cualquier organización se mide por el eslabón más débil de la cadena, estas acciones han redundado en la ciberdefensa aliada. Sin embargo, el nivel de madurez tecnológica, doctrinal u organizativa de los veintinueve en esta materia continúa siendo muy desigual. Esta misma heterogeneidad ha motivado toques de atención por parte de la OTAN al recordar que sus capacidades de ciberdefensa cubren las necesidades operativas del cuartel general, la estructura de mandos y sus organismos asociados y que, en línea con el Artículo 3 del Tratado de

Washington, cada país es responsable de generar sus propias capacidades. También ha provocado que varias potencias cibernéticas se muestren reticentes a intercambiar información de amenazas, cooperar en el desarrollo de capacidades, desvelar su arsenal cibernético o proporcionar *ciberefectos* soberanos si ello implica poner la ciberarma, el proceso de selección del objetivo, el personal implicado o el mando y control de la operación bajo mando aliado.

Por otro lado, consolidar la integración del vector “ciber” en el planeamiento y conducción de las operaciones aliadas. Aunque la consideración del ciberespacio como dominio operativo, la aprobación de la primera ciberdoctrina y la creación de un mando de ciberoperaciones son pasos positivos, continúan quedando varios asuntos pendientes. Éstos comprenden desde la armonización de la atribución de autorías, la provisión de *ciberefectos* nacionales en las misiones aliadas, la simplificación y racionalización de los procesos de toma de decisiones, su integración en todo el espectro operativo y su empleo en apoyo a las actividades cinéticas, hasta la clarificación de las provisiones de la defensa colectiva, la definición de umbrales más precisos sobre los ciberataques que podrían activarla y, sobre todo, fijar opciones de respuesta proporcionadas, efectivas y disuasorias para las actividades informativas en la zona gris.

El enfoque defensivo y la calculada ambigüedad utilizada por Bruselas para no definir qué podría constituir un ciberataque ni determinar el umbral a partir del cual un ataque de estas características podría motivar una respuesta colectiva está obsoleto. La explotación del ciberespacio en las tácticas híbridas, las operaciones informativas en la zona gris o las actividades maliciosas realizadas por actores estatales en el ciberespacio bajo el umbral del conflicto están obligando a que la Alianza clarifique su estrategia y refuerce su disuasión y capacidad de operar en el ciberespacio tal y como lo hace en tierra, en el mar o en el aire. Y para ello, será vital que los miembros tomen conciencia de que la defensa hace mucho que dejó de ser analógica.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ARTS, S. (2018). *Offense as the New Defense: New Life for NATO's Cyber Policy*. Washington DC: The German Marshall Fund of the United States.
- BEEHNER, L. et al. (2018). *Analyzing the Russian Way of War Evidence from the 2008 Conflict with Georgia*. West Point: Modern War Institute.
- COLOM, G. (2008). *Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*. Madrid: IUGM.

- DAVIS, J. et al. (2017). *Stateless Attribution: Toward International Accountability in Cyberspace*. Santa Monica: RAND Corporation.
- DEPARTMENT OF DEFENSE (2018). *DoD Cyber Strategy*. Washington DC: GPO.
- GOODMAN, W. (2010). Cyber Deterrence: Tougher in Theory than in Practice?, *Strategic Studies Quarterly*, 4 (3), pp. 102-135.
- GILES, K. (2016). *Handbook of Russian information warfare*. Roma: NATO Defence College.
- HEALEY, J. y JORDAN, K. (2014). *NATO's Cyber Capabilities: Yesterday, Today, and Tomorrow*. Washington DC: ACUS.
- HEALEY, J. y VAN BOCHOVEN, L. (2014). *NATO's Cyber Capabilities: Yesterday, Today, and Tomorrow*. Washington DC: ACUS.
- HERZOG, S. (2011). Revisiting the Estonian Cyber Attacks: Digital Threats and Multinational Responses, *Journal of Strategic Security*, 4 (2), pp. 49-60.
- JEANGENE, J. B. et al. (2018). *Information Manipulation: A Challenge for Our Democracies*. París: CAPS-IRSEM.
- JOUBERT, V. (2012). *Five years after Estonia's cyber attacks: lessons learned for NATO?*. Roma: NATO Defence College.
- LARSEN, W. (2000). *Serbian Information Operations During Operation Allied Force*. Maxwell AFB, Air Command & Staff College.
- MCDERMOTT, R. (2017). *Russia's Electronic Warfare Capabilities to 2025: Challenging NATO in the Electromagnetic Spectrum*. Tallinn: International Centre for Defence and Security.
- SCHMITT, M. (ed.), (2017). *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*. Nueva York: Cambridge University Press.
- THOMAS, T. (2009). The Bear Went Through the Mountain: Russia Appraises its Five-Day War in South Ossetia. *Journal of Slavic Military Studies*, 22 (1), pp. 31-67.

## ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- ALI, I. (2018, 3 de octubre). With an eye on Russia, U.S. pledges to use cyber capabilities on behalf of NATO, *Reuters* <https://www.reuters.com/article/us-usa-nato-russia-cyber/with-an-eye-on-russia-u-s-pledges-to-use-cyber-capabilities-on-behalf-of-nato-idUSKCN1MD0CB>
- BRENT, L. (2019, 12 de febrero), NATO's Role in Cyberspace. *NATO Review* <https://www.nato.int/docu/review/2019/Also-in-2019/natos-role-in-cyberspace-alliance-defence/EN/index.htm>
- BRZOWSKI, A. (2018, 17 de octubre), NATO sees new cyber command centre by 2023 as Europe readies for cyber threats. *Euractiv* <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/nato-sees-new-cyber-command-centre-by-2023-as-europe-readies-for-cyber-threats/>
- GUALDONI, F. (2013, 23 de octubre). La ciberdefensa socava la unidad de la OTAN. *El País* [https://elpais.com/internacional/2013/10/23/actualidad/1382531456\\_796418.html](https://elpais.com/internacional/2013/10/23/actualidad/1382531456_796418.html)
- MESMER, E. (1999, 6 de abril). Serb supporters sock it to NATO, U.S. Web sites, *CNN* <http://edition.cnn.com/TECH/computing/9904/06/serbnato.idg/index.html>
- RICKS, T y RIZWAN, A. (2017, 7 de diciembre). NATO's Little Noticed but Important New Aggressive Stance on Cyber Weapons. *Foreign Policy* <https://foreignpolicy.com/2017/12/07/natos-little-noticed-but-important-new-aggressive-stance-on-cyber-weapons/>

# **EL PELIGRO QUE NUNCA SE FUE: EL NACIONALISMO COMO FACTOR DE QUIEBRE DE LA RAZÓN DEMOCRÁTICA. RIESGOS PARA EL ESTADO**

## **THE DANGER THAT NEVER LEFT: NATIONALISM AS A FACTOR OF BREAKDOWN OF THE DEMOCRATIC REASON. RISK FOR THE STATE**

**Iván Bravo Boric<sup>1</sup>**

19 de abril de 2019

### **RESUMEN**

Construidas a partir de las razones de la Ilustración, pero también mediante la inclusión de elementos particularistas, las narrativas de la democracia liberal están encontrándose con graves problemas a la hora de enfrentar las diversas contestaciones con las que el nacionalismo está socavando el contrato social inclusivo que ha caracterizado el desarrollo de la democracia en Occidente. Las narraciones nacionalistas generan importantes desafíos para la continuidad de la democracia y la del Estado. Dentro del esfuerzo para mejorar el marco conceptual utilizado para entender el fenómeno nacionalista, me gustaría plantear una perspectiva cualitativa basada en el riesgo político que el nacionalismo genera sobre el Estado, considerando los cuestionamientos que éste hace a la continuidad de la razón democrática, factor esencial de la legitimidad del Estado en Occidente.

**PALABRAS CLAVE:** Nacionalismo, democracia, Estado, legitimidad, riesgo

### **ABSTRACT**

Built on the rational of the Enlightenment, but also through the inclusion of particularist elements, the narratives of liberal democracy are encountering serious problems in confronting the various contestations with which nationalism is undermining the inclusive social contract that has characterized the development of democracy in the West. Nationalist narratives generate important challenges for the continuity of democracy and that of the State. As part of the effort to improve the conceptual framework used to understand the nationalist phenomenon, I would like to present a qualitative perspective based on the political risk that nationalism generates on the State, considering the questions that it raises about the continuity of democratic reason, an essential factor in the legitimacy of the State in the West.

**KEYWORDS:** Nationalism, democracy, State, legitimacy, risk

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho Internacional. Universidad Autónoma de Madrid.  
PhD in International Law.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Construidas a partir de las razones de la Ilustración, pero también mediante la inclusión de elementos particularistas, las narrativas de la democracia liberal están encontrándose con graves problemas a la hora de enfrentar las diversas contestaciones con las que el nacionalismo está socavando el contrato social inclusivo que caracterizó buena parte del desarrollo del Estado democrático en Occidente. La democracia, que tantos éxitos ha tenido a la hora de resolver conflictos en el seno de las sociedades occidentales, pocas veces ha dado con la tecla frente a los conflictos nacionalistas (Linz, 2008, 150).

Las contestaciones nacionalistas representan, por su carácter excluyente, un grave factor de riesgo para la estabilidad de los países democráticos. Ni la concepción clásica de la Defensa, enfocada a la protección de la soberanía nacional, ni la noción de Seguridad, articulada frente a amenazas nuevas, difusas y variables, enfocan bien este riesgo refruyente.

Dentro del esfuerzo para mejorar el marco conceptual utilizado para entender el fenómeno nacionalista, y admitiendo que la propia naturaleza interdisciplinar del análisis dificulta su concreción, me gustaría plantear una perspectiva cualitativa basada en el uso de algunos de los términos que suelen emplearse para medir el riesgo político, poniéndolos en relación con las contradicciones que afloran en el ideario nacionalista. De esta manera, términos como legitimidad, violencia, funcionalidad del Estado, entre otros, pueden servir para subrayar la conflictividad inherente que anida en esta opción iliberal.

## **2. ENFOQUE DEL NACIONALISMO COMO FUENTE DE RIESGO POLÍTICO**

Fuera del entorno economicista en el que se suele utilizar el concepto, el riesgo político posee un carácter multidimensional (Jakobsen, 2010, 481). Riesgo político es todo riesgo capaz de alterar de manera determinante el *statu quo* político. La naturaleza interdisciplinaria propia de los análisis sobre riesgo político dificulta la consecución de resultados concretos. No existe una metodología unívoca. Pero, si, como argumentaba Carr, historiar significa interpretar (1987,78), todo análisis de riesgo que contemple fuerzas históricas debería arrancar de una visión cualitativa.

Desde un punto de vista cualitativo, deben considerarse patrones históricamente recurrentes. Elementos directamente relacionados con la ideología y el comportamiento nacionalistas, como la xenofobia o el fundamentalismo, parecen, *a priori*, más relevantes que posiciones sobre la inversión externa o la política arancelaria. Una relación directa y visible de intenciones, respaldadas por comportamientos consolidados y característicos, más que los efectos que se les puedan asociar, que siempre pueden ser considerados secundarios o de ámbito, causas antes que cadenas causales, profundidad antes que extensión cuantitativa.

Los nacionalismos generan reivindicaciones que las instituciones de un país deben asumir dentro del marco político-legal establecido. En esta ecuación, que sintoniza con la propuesta de Howell (2011, 16), aparecen los elementos subjetivos y objetivos que los nacionalismos emplean dentro del sistema y en su contra, y se ve la transversalidad del desafío nacionalista, que recorre los ámbitos político, social y económico, que suelen compartimentar los análisis de riesgo.

### **3. UNA VUELTA A LAS IDENTIDADES**

Las identidades han vuelto para reafirmar su poder sobre otros de los elementos conformadores de la política que, desde la Modernidad, considerábamos más importantes. Las diferencias nacionales, religiosas, étnicas y culturales están afectando el desenvolvimiento interno y externo de los Estados a partir de una premisa fundamentalista: la idea según la cual la comunidad política debe ser delimitada de acuerdo con la identidad nacional (Gellner, 1988, 13-14). Esta idea supone un peligro cierto para la razón democrática, conformadora desde sus albores de espacios de libertad y paz de signo incluyente y pactista. En un principio, la idea nacionalista no confrontó la razón liberal. Más bien se produjo una confluencia entre nacionalismos y liberalismo, identificable en los elementos liberales irradiados por las revoluciones americana y francesa y en los distintos reclamos de emancipación nacional que recorrieron Europa desde 1848.

Después de las grandes revoluciones liberales, la construcción del ente estatal mantuvo ocupados a los nacionalismos más fuertes, a la vez que reducía las tendencias centrífugas de aquellos movimientos que se mostraron más débiles o minoritarios. Pero tal orden de cosas no pudo escapar a los efectos más funestos de la Primera Guerra

Mundial. Finalizada la contienda, una parte sustancial de aquellos nacionalismos fuertes que se habían dedicado a construir Estados de orientación liberal cogió la senda que conduciría a la creación de los entes totalitarios que proliferaron durante la primera mitad del siglo XX (Arendt, 1974). La derrota de los fascismos en la Segunda Guerra Mundial abrió nuevos escenarios para el liberalismo. Pero el nacionalismo siguió presente de distintas formas. Muchos de los grupos étnicos y culturales que vivían en Estados plurinacionales alcanzaron la cohesión y la fuerza suficientes como para convertir sus reclamaciones de autonomía en una cuestión política de primer orden, consiguiendo, gracias a la descolonización y a la extensión del modelo federal, materializar buena parte de sus reivindicaciones. El modelo de Naciones Unidas convirtió al Estado-nación en el único sujeto constitucional a nivel internacional, a la vez que consagraba los principios de soberanía e igualdad y el principio de libre determinación de los pueblos. La razón política liberal y los nacionalismos mantuvieron, así, un cierto equilibrio. Pero la ilusión del mismo duró bien poco. Como apunta A. D. Smith, a partir de los años cincuenta el nacionalismo resurgió en aquellos Estados donde antes había sido un actor relevante (Smith, 1997, 126-127). Sin dejar atrás reivindicaciones esencialistas sobre la identidad nacional, distintos nacionalismos se cobijaron bajo posiciones más cercanas a la autonomía que al separatismo, llegando a asumir la inclusión liberal. Pero acabada la situación de estabilidad forzada por la Guerra Fría y tras desmoronarse el orden bipolar, se produjo una nueva oleada nacionalista, alimentada por una clase de nacionalismo en la que refluían tanto políticas de gran potencia como reclamos de carácter rupturista. Ambos han provocado una dinámica de choque cuyas ondas afectan hoy tanto a los Estados plurinacionales como al *status quo* internacional, confrontando de manera directa la razón democrática.

Hobsbawm ya había subrayado que la integridad territorial de países como España, Italia o Gran Bretaña no podía darse por supuesta (2007, 111). Hoy vemos como Cataluña, Italia y Reino Unido generan respuestas políticas de signo revisionista, negando los éxitos que la inclusión liberal había alcanzado en la parte occidental del viejo continente. La razón liberal, aparentemente ganadora de un primer puesto histórico, según la conocida tesis de Fukuyama (1989), aparece hoy limitada por la fuerza de estos y otros revisionismos particularistas.

A pesar de que las minorías afincadas en los Estados plurinacionales gozan de grandes cuotas de representación y autonomía, el secesionismo se resiste a desaparecer.

Sirva como ejemplo el identitarismo en España: Apertrechado con la idea mítica de nación y azuzado de forma irresponsable por todos aquellos que atan sus lealtades a los apegos más cercanos en detrimento de los intereses generales del país peninsular, el secesionismo ha prendido en importantes segmentos de la población catalana con una intensidad que, ciertamente, resulta muy difícil de explicar, ya que la sociedad española había hecho enormes esfuerzos para dejar atrás una tumultuosa historia, edificando un modelo de convivencia excepcionalmente descentralizado, en el que el reparto del poder llega a superar la configuración típica de un Estado federal (Balfour y Quiroga, 2007, 45-71)<sup>2</sup>.

Por su parte, a nivel internacional el nacionalismo parece haber precipitado muchos de los cambios que han ido sacudiendo a la sociedad internacional durante el transcurso de las últimas dos décadas. Rusia vale como ejemplo paradigmático: Utilizando la pretendida grandeza nacional que la caída del comunismo había empañado, los gobiernos autoritarios de Medvédev y Putin han teñido con un tono mesiánico el discurso de Rusia hacia el exterior, a la vez que consolidaban un cierto tutelaje sobre su entorno cercano. Aunque no parece probable que Rusia pueda volver a establecer una “soberanía limitada” en su zona de influencia más inmediata, su conducta de tintes neocoloniales supone un claro desafío para el modelo europeo de paz y seguridad (Laurelle, 2011, 66-68).

Las últimas versiones históricas del nacionalismo se desenvuelven en una dinámica interestatal particularmente compleja, difusa y cambiante, en la que las relaciones de hegemonía animadas por los grandes poderes siguen presentes a la vez que nuevos poderes aparecen y la impronta liberal del sistema se ve confrontada en tanto garantía normativa del mantenimiento del orden global.

#### **4. LAS RAZONES DE LOS NACIONALISMOS**

El nacionalismo actúa como un contrato social, distinto al liberal, pero igualmente destinado a generar un consenso social fluido sobre las decisiones políticas y la cohesión social. Sus argumentos esenciales poseen un carácter inclusivo y excluyente,

---

<sup>2</sup> La adecuación de la vía federal para resolver conflictos nacionalistas poseedores de las características del abierto en Cataluña ha sido subrayada, entre otros, por Linz (2008, 595 y ss.).

que genera razones contrarias a la razón democrática, entendida esta como la defensa de un sistema político eminentemente inclusivo basado en la libertad y en los derechos individuales (Dalh, 1989). No importa aquí si esta visión resulta demasiado idealista comparada con la realidad evolutiva que atenaza a las democracias occidentales.<sup>3</sup> Lo importante es que el núcleo teórico de la democracia contiene tales condiciones y que las mismas se han cumplido en los países democráticos durante un largo periodo de tiempo, consolidando, así, una narración singular y exenta de alternativas inmediatas. Frente a la misma, el nacionalismo marcó condiciones y fronteras, pero nunca lo hizo con la fuerza suficiente como para imponer una razón distinta. Hoy en día, el núcleo de la modernidad política sigue anclado a la razón democrática. Pero la razón nacionalista se expande de manera conflictiva. Por supuesto, no todos los argumentos empleados por los nacionalistas son conflictivos y no todos son incompatibles con la razón liberal. Aquí quiero destacar aquellos argumentos que, me parece, encienden focos de conflicto en puntos clave de la razón democrática, enfocados, en la brevedad de este trabajo, en la estructura estatal, esqueleto del sujeto político esencial a nivel interno e internacional.

¿Cuáles son los argumentos esenciales utilizados por el nacionalismo?

A partir de su idea matriz, los nuevos nacionalismos desafían la razón democrática, apostando por:

#### **4.1 La Diferencia como razón política**

Las naciones y las nacionalidades son fenómenos de carácter contingente (Smith, 2000, 263). Alejándose de tal constatación, los discursos nacionalistas vuelven a recurrir a visiones orgánicas y objetivistas de la historia. Frente al proyecto ilustrado encarnado en la razón democrática, los nacionalistas tienen una actitud reactiva. Aunque dicha actitud se manifieste de muchas maneras distintas, todas las posturas nacionalistas poseen una nota en común: la intención de reconducir la pluralidad social desde una base exclusivista (Raz, 2001, 193).

---

<sup>3</sup> La evolución de la democracia durante los últimos años ha merecido distintas denominaciones. Entre ellas, me parecen especialmente afortunado el concepto de una democracia en la era digital (Wilhelm, 2000) y el término posdemocracia (Crouch, 2004).

Dando continuidad a una evolución histórica que, en momentos importantes, hizo que liberalismo y nacionalismo transitaran por la misma senda, algunos de los más lúcidos pensadores particularistas aderezan sus argumentos con elementos inclusivos provenientes del discurso liberal. Esta confluencia de discursos se debe, en gran medida, a una común pertenencia al mundo occidental<sup>4</sup>. Pero ello no es óbice para que todo discurso nacionalista mantenga abierta la discusión entre el respeto primigenio a una cultura y el respeto primigenio al individuo. Esta tensión propende a dividir la lealtad en esferas. La condición de escocés o de catalán, por ejemplo, se superponen a la de británico o español, en la medida en que la lealtad primordial está ceñida a la primera referencia identitaria. Esta, por ser la primera, no es más sólida, pero el discurso nacionalista es autorreferente. Los nacionalistas definen las prácticas comunitarias no por consenso, sino en función de la tradición, opción que, se quiera o no, termina convirtiendo dichas prácticas en acciones excluyentes; por lo que, aun cuando el discurso nacionalista intente incorporar a todos los sujetos pertenecientes a una comunidad al proceso político, al final sólo consigue que se involucren en un sistema exclusivista (Kymlicka, 1995, 250-251). Aunque el nexo entre identidad y exclusión no es algo necesario, el nacionalismo sin autodefinición no tiene sentido, y la autodefinición, como expresión última de todas las identidades políticamente relevantes, comporta un riesgo ideológico que resulta innegable. Como señala Gray, el ideal de un modo de gobierno en el que se manifiesten los valores de una única comunidad es peligroso, ya que, tal ideal parte de la suposición de que las identidades plurales son patológicas y las identidades unívocas son lo normal (2001, 141). El peligro se percibe claramente en la idea que lo resume de una manera más adecuada: la heterogeneidad cultural y valorativa intrínsecamente ligada a las premisas básicas de la democracia liberal y a su desarrollo histórico como forma de gobierno, constituye un desafío para la homogeneidad social, que, para los nacionalistas, es un bien en sí mismo, por lo que debe ser rechazada.

Como se ha apuntado antes, entre el liberalismo y el nacionalismo han existido convergencias, y puede que las siga habiendo: en Bélgica, Quebec, País Vasco o Cataluña, derechos liberales y nacionalismo han convivido bien. Pero el presupuesto básico de los nacionalistas no se disuelve en el diálogo democrático, no puede ser objeto

---

<sup>4</sup> Dice Kymlicka que todos los grupos nacionales incluidos en las democracias occidentales comparten una civilización común, que, entre otras cosas, se distingue por ser moderna, urbana, secular y democrática (2003, 226).

de constitucionalización, sino siempre el reflejo de un sujeto autoreferente. Este es el problema de la división.

Al interior del Estado, los nacionalistas distinguen entre los grupos que considera nacionales y aquellos otros que no le merecen tal distinción; y lo hacen colocando la propia ideología nacionalista como principal factor de inclusión. Poco importan los criterios tradicionales de afincamiento territorial, historia común o lengua cuando es el pulso divisivo el que construye el discurso. Por ejemplo, se es auténticamente nacionalista, no por pertenecer al pueblo vasco, haber nacido allí o hablar la minoritaria lengua vernácula, sino por el hecho de ser *abertzale*<sup>5</sup>.

En la esfera internacional, el nacionalismo pregona la fragmentación moral y normativa. Sus versiones más beligerantes se dedican a impugnar la existencia de valores universales, negando, a la par, la obligatoriedad de cualquier norma internacional basada en ellos. A través de este tipo de oposición, se repudia el objetivismo axiológico y normativo mínimo que la sociedad internacional actual, poliédrica e interconectada, necesita para existir. El legado ilustrado destilado en el modelo de Naciones Unidas permitió garantizar la independencia e igualdad de los Estados a partir de ciertos principios universales. Ahora, los nacionalistas desafían tales principios, intentando que constituyan un mínimo de reglas formales, subordinadas a la continuidad de las naciones en el ámbito internacional.

## **4.2 La noción de revancha**

La identidad nacional no es algo que esté prefijado o permanezca inmóvil. Antes bien, su evolución es constante, dependiendo de todos los cambios políticos y sociales que moldean a las diferentes poblaciones y culturas. No obstante, la ideología nacionalista busca fijar la identidad en unas coordenadas inmutables, basadas en un pasado glorioso o anhelado, que se perdió y cuya vuelta se reclama. La construcción conjunta de la identidad se tergiversa y desaparece. Foucault llamó mitología de la revancha a la idea según la cual las fuerzas se invertirán y los vencidos seculares se transformarán en unos vencedores que no conocerán ni ejercerán el perdón (2003, 55).

---

<sup>5</sup> El nacionalismo vasco representa muy bien la clase de nacionalismo divisivo al que se refiere Fusi, que no solo divide frente al Estado central, sino que también lo hace en el territorio propio, enfrentando a los grupos nacionalistas con los no nacionalistas (2003, 285 y ss.). En la misma línea, Linz (2008, 399).

El nacionalismo se aferra a la relación amigo-enemigo, para entender, así, la interacción social y la política (Béjar, 2010, 435).

Sirva como ejemplo de ello la ruptura balcánica que encabezaron eslovenos y croatas: El 2 de julio de 1990, la Asamblea eslovena declaró la soberanía del pueblo esloveno; en diciembre del mismo año, el parlamento croata promulgó un documento constitucional rupturista. En ambos casos la fuerza excluyente del nacionalismo acabó llevándose por delante un Estado que, pese a sus carencias democráticas, había representado un modelo de inclusión en la zona balcánica. En ambos casos, la carta étnica constituyó el justificante de la ruptura y de la creación de un nuevo modelo nacional (Judt, 2006, 963). Personajes como Milosêvic o Tudjman se jugaron todo su capital político al nacionalismo, sometiendo cualquier atisbo liberal a su frenesí. Esto acabó dando lugar al conflicto humanitario más grave acaecido en suelo europeo desde 1945.

Otro ejemplo importante: En Rusia, la nostalgia por la era soviética trascendió otras razones que hubiesen debido dirigir la reedificación del Estado, imponiéndose un adoctrinamiento político basado en un patriotismo tan encendido como ajeno al orbe liberal (Laruelle, 2011, 69).

La idea de revancha, destinada a dar un sentido histórico, un destino, a un pueblo que se entiende sojuzgado, no se condice siquiera con la propia racionalidad histórica del nacionalismo, surgido de la Modernidad, de sus condiciones materiales: la industrialización y la burocratización, pero, sobre todo, de su discurso racionalista, afincado en el progreso, en una mirada hacia el futuro (Smith, 2000).

De esta manera, los nacionalistas, propugnan antes un Estado premoderno que uno en el que puedan caber las condiciones de la posmodernidad.

Un diálogo democrático inclusivo no puede ser generado desde perspectivas revanchistas.

### **4.3 La deslegitimación del Estado**

Según Habermas, la legitimidad depende de argumentos sólidos en favor de que un orden político reclame ser reconocido como correcto y justo (1979, 18). Lo cierto es que legitimidad es uno de esos términos que generan grandes dificultades conceptuales y

operativas. Sin entrar en ellas, cabe reconocer su fundamental importancia como sostén de las aspiraciones políticas básicas de una sociedad y de su derecho. El Estado sigue concitando una enorme lealtad, una lealtad fundamental que, históricamente, ha sido observada en Occidente por encima de cualquier otra, incluso por delante de la onerosa lealtad que siempre exigió la religión. Los Estados se han ido conformando alrededor de dicha lealtad, proclamada en toda clase de documentos constitucionales. Pero Estados y naciones no son, realmente, hijos de un mismo proceso (Linz, 2008, 555). De hecho, ambos se relacionan de manera conflictiva (Calduch, 1998, 4-5). Y la nación exige una lealtad propia, independiente de la que se le pueda otorgar al Estado.

Desde sus posturas divisivas y cuando no consigue identificarse con el Estado, el nacionalismo cuestiona la lealtad a la fórmula estatal, dando a la lealtad comunitaria un carácter esencialista<sup>6</sup>.

Los nacionalismos se caracterizan por plantear revisiones que involucran de manera sustantiva a uno o varios de los elementos que han animado la conformación histórica del Estado: la población, el territorio y el poder organizado. Sobre cada uno de estos elementos se vierten rasgos identitarios que cuestionan la conformación del *demos*, la intangibilidad de los territorios o el arraigo del poder estatal en ellos, llegando a cuestionarse hasta la propia transversalidad del Estado (Linz, 2008, 555). La teoría del Estado, muy arraigada a las ideas de unicidad y territorialidad, sufre por ello. Pero lo hace menos que la funcionalidad del Estado. Y es en esto donde el carácter conflictivo del nacionalismo genera uno de sus mayores riesgos.

Cuando se toca un pilar básico de la acción gubernativa, como, por ejemplo, la capacidad para mantener el orden público o sostener la imprescindible cooperación social e institucional, se produce, irremediablemente, una crisis de legitimidad.

La deslegitimación del Estado como ente inclusivo llama a la anomía. Y si ésta reemplaza al orden estatal, cualquier pretensión de discutir el choque entre nacionalismos y liberalismo, entre la razón democrática y la particularista, queda relegada al fracaso, pues la anomía destruye no sólo la posición del Estado particularista como actor político esencial, sino también su condición de sujeto interpelante.

---

<sup>6</sup> En la interpretación comunitarista de Raz, la pertenencia a una cultura resulta vital para la realización individual, por lo que todo multiculturalismo debe construirse desde el respeto debido a cada cultura (1994, 183).

Cuando los Estados sufren la pérdida de sus prerrogativas normativas pierden también su capacidad para actuar como sujetos jurídicos funcionales, capaces de asumir obligaciones y de exigir su cumplimiento. Y, cuando la anomia se extiende, el mapa normativo se ve cubierto por grandes zonas oscuras, en las que las normas sólo existen si su existencia resulta conveniente. El nacionalismo juega bien en estos intersticios, reclamando la primacía de la razón política sobre el respeto al Estado de derecho. El rechazo popular dentro de Cataluña a la acción de la justicia en el caso de los dirigentes independentistas juzgados por el Tribunal Supremo español lo refleja bien.

#### **4.4. La apropiación del Estado**

Una vez deslegitimado el Estado, el discurso nacionalista intenta apropiárselo. El Estado es la manifestación política-institucional que los nacionalismos reclaman para sí. Al respecto cabe subrayar la existencia de dos contradicciones esenciales. La primera se genera a partir de la afirmación central del nacionalismo, la reivindicación de una coincidencia esencial entre identidad y Estado, que choca con lo que ha sido, en realidad, la conformación histórica de la identidad nacional: no una fuerza constructora del Estado, sino una configuración construida por él. La segunda incoherencia que sacude al nacionalismo está en su pretensión de hacer del Estado el vector central de la nacionalidad, intención que ha quedado desmentida en todas las ocasiones en las que un Estado ha sometido a sus nacionalidades minoritarias. Habermas subraya ambas contradicciones: la forma en la que se manifiesta la identidad nacional, arguye, hace necesario que cada nación que desee ser independiente se constituya en Estado; pero, siendo el Estado homogéneo una mera ficción, en realidad es el propio Estado nacional el que genera los movimientos autonomistas mediante los cuales las minorías nacionales luchan por sus derechos; y es también, señala Habermas, el propio Estado el que, al someter a las minorías sujetas a su administración, niega el abanico de identidades que caracteriza al ser humano como animal social, contradiciendo las premisas de autodeterminación a las que él mismo apela (1989, 91). Sobre estas contradicciones sobrevuela el carácter *a priori* excluyente de las premisas nacionalistas.

En el ámbito internacional, la apropiación del Estado implica una lectura perversa: Más allá de su configuración como sujeto internacional esencial, necesariamente respetuoso con el Derecho internacional y bien encajado en una estructura de sujetos

soberanos e iguales, el Estado guiado por el discurso nacionalista busca la hegemonía. La idea se encuentra presente, sin ir más lejos, en la famosa tesis de Huntington, autor que relacionó las potencialidades aglutinante y desintegradora del nacionalismo con la construcción de grandes civilizaciones destinadas al enfrentamiento (1996). Y también en la noción de panacionalismo, propuesta que alude, según Smith, a la unificación de varios Estados con características culturales compartidas en una única comunidad política y cultural (1997, 155). Al hacer de la cultura el vínculo esencial y explicar mediante la misma las relaciones entre Estados, estas visiones ofrecen un esquema de sociedad internacional que confronta al modelo de Naciones Unidas, desafiando su legitimidad y la del derecho internacional.

## **5. CONCLUSIONES**

La realización de cálculos probabilísticos destinados a predecir escenarios de futuro no cuenta con un método que asuma la profundidad histórica de un factor como el nacionalismo. Siempre apoyada en la sintonía fina del análisis cuantitativo, la percepción cualitativa del contexto resulta imprescindible para entender lo que sucede y, por ende, lo que pueda ocurrir en un futuro próximo. La interpretación siempre añadirá subjetividad, pero ésta resulta menos peligrosa que la exclusividad de una visión de túnel.

La discusión que he intentado verter en estas páginas permanece abierta. Refleja una buena parte de lo que significa el choque entre la razón nacionalista y la democrática: en ella aparecen muchos de los argumentos que, vertidos en favor de la primacía del nacionalismo, son esgrimidos en interés o defecto de la relativización del concepto de democracia. Estos argumentos suelen estar ligados a apuestas de suma cero en favor de la identidad. Y aunque se alejen de sus representaciones más extremas, el juego que animan sigue siendo posdemocrático.

El nacionalismo ha dado sentido al Estado-nación y a la afirmación del Estado como sujeto internacional dominante en el contexto internacional. Así, en gran parte gracias a la fuerza que el nacionalismo sigue teniendo como factor internacional, la soberanía permanece como expresión de la voluntad viva y apriorísticamente incondicionada de los Estados. Esto genera continuidad en el sistema internacional. Pero también enormes desafíos, todos sintetizables en la confrontación en la que los sucesivos círculos

concéntricos que estructuran el esquema de lealtades políticas contemporáneo choca con la idea según la cual la comunidad política debe ser delimitada en congruencia con la identidad nacional. Si la sangre, la lengua o la religión pueden llegar a determinar la pertenencia o la exclusión política, ¿cuán importante es realmente la adscripción de los grupos humanos o los individuos a un Estado, que, en esencia, no constituye más que un estatus jurídico? Afirmación, residencia, movimientos transfronterizos, responsabilidad estatal, derechos humanos y una larga lista de instituciones y grupos normativos regulan estas cuestiones con dificultad, luchando, cada una, con los efectos diluyentes del nacionalismo.

La inmisión en el aparato estatal más allá de las competencias constitucionalmente atribuidas, la apropiación de zonas grises, constituyen riesgos ciertos que indican claramente una dirección contraria a la razón liberal. Los complejos sistemas de descentralización y las reglas de competencia existentes en las democracias avanzadas pueden ser pactados y vueltos a pactar, pero no pueden ser soslayados sin que se generen riesgos ciertos para el *statu quo* liberal.

La legitimidad democrática se basa en valores y prácticas que resultan extraordinariamente importantes en las sociedades actuales. Casi todos se impulsan desde la idea de tolerancia. La tolerancia es necesaria porque existen puntos de vista opuestos sobre la realidad; pero, sobre todo, se requiere porque dichos puntos de vista suelen reflejar visiones acendradamente diferentes. Esto concreta ontológicamente el principio de la diferencia, fundamental para los nacionalistas. Ninguna cultura asume que no comprende el mundo. Al contrario, cada cultura se cree intérprete del mundo y sostén de una verdad. Los juicios éticos, dice Appiah con razón, están íntimamente ligados a las creencias metafísicas, religiosas y las percepciones que se tienen sobre el orden natural de las cosas, creencias sobre las que resulta muy difícil llegar a un acuerdo (2004, 213). Sobre los distintos rasgos de las diferentes culturas, la razón democrática impone elementos de convivencia, que no pueden ser indulgentes respecto a aquellos discursos que, adheridos a la razón democrática, pretenden destruirla. La percepción de desafíos normativos a la tolerancia debe impedir indulgencias que soslayan los rasgos idiosincráticos que resultan contrarios a las condiciones mínimas que la propia tolerancia requiere. Las diferencias deben respetarse, pero a partir de un mínimo, sin cuya aceptación por parte del diferente, no hay respeto alguno. Fuera de este marco, en el que la razón liberal/democrática todavía gobierna, los nacionalistas reivindican una

inaceptable diferencia constitutiva. Los riesgos de esta deriva son múltiples y diversos, pero empiezan en la reivindicación de la diferencia como punto de partida. Cuando esta diferencia impregna la cultura oficial, los aparatos institucionales y se convierten en la estrategia básica de grupos que alcanzan representación política relevante, la particularidad se convierte en un riesgo estratégicamente relevante y, por ende, inaceptable.

Por último, frente a los riesgos descritos, junto con predicar claridad en la percepción de los mismos y más pedagogía, cabe subrayar, desde una apuesta teleológica sobre la democracia, pero también desde el necesario realismo político, la necesidad de reconstruir razones inclusivas dentro de la razón democrática.

¿Volverá la confluencia entre liberales y nacionalistas? Si la razón democrática impone el marco de la discusión, podría ser que ello ocurriera. Y de esta manera se reconduciría la conflictividad nacionalista hacia cauces incluyentes. Pero si la razón democrática, atacada por las fuerzas económicas, el desencanto de los ciudadanos, la globalización y el propio nacionalismo, sigue debilitándose, será la razón nacionalista, los múltiples particularismos que anidan en las poliédricas sociedades occidentales, los que establezcan un rumbo político lleno de riesgos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APPIAH, A. (2004), «Ciudadanos del mundo», en Matthew J. (ed.), *La globalización de los derechos humanos*, Barcelona, Crítica, 197-232.
- ARENDT, H. (1974), *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus.
- BALFOUR, S., QUIROGA, A. (2007) *The Reinvention of Spain. Nation and Identity since Democracy*, Nueva York, Oxford University Press.
- BÉJAR, H. (2010), La legitimidad moral del nacionalismo subestatal (El caso de España), *Revista Mexicana de Sociología* 72, nº3 (julio-septiembre), 419-445.
- CALDUCH, R. (1998), Nacionalismos y minorías en Europa, en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55164/2Naciones.pdf>
- CARR, E. (1987) *¿Qué es la Historia?*, Barcelona, Ariel.
- CROUCH, C. (2004), *Posdemocracia*, Madrid, Taurus.
- DALH, R. (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- GELLNER, E. (1988), *Naciones y nacionalismo*, Madrid, Alianza Universidad.
- GRAY, J. (2001), *Las dos caras del liberalismo. Una nueva interpretación de la tolerancia liberal*, Barcelona, Paidós.
- FOUCAULT, M. (2003), *Hay que defender la sociedad. Curso del Collège de France (1975-1976)*, Madrid, Akal.
- FUKUYAMA, F. (1989), ¿The End of History?, *National Interest*, nº 16, 3-18.
- FUSI, J. (2003), *La patria lejana. El nacionalismo en el siglo XX*, Madrid, Taurus.
- HOWELL, L.D. (2011), International Country Risk Guide Methodology, *The PRS Group, inc.*, en: <http://www.prsgroup.com/wo-content/upload/2012/11/icrgmethodology.pdf>

- HABERMAS, J. (1979), "Legitimation Problems in the Modern State", en *Communication and the evolution of society*, Boston, Beacon Press.
- HABERMAS, J. (1989), *Identidades nacionales y postnacionales*, Madrid, Tecnos.
- HABERMAS, J. (2008), *El derecho internacional en la transición hacia un escenario posnacional*, Madrid, Katz Editores.
- HOBBSWAN, E. (2007), *Guerra y paz en el siglo XXI*, Barcelona, Crítica.
- HUNTINGTON, S. (1996), *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order*, Simon and Schuster, New York.
- IGNATIEFF, M. (2002), *El honor del guerrero, Guerra étnica y consciencia moderna*, Madrid, Suma de Letras.
- JACKOBSEN, J. (2010), Old problems remaind, new ones crow up: Political Risk in the 21<sup>st</sup> century, *Bussines Horizont* (53), 481-490.
- JUDT, T. (2006), *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Taurus, Madrid.
- KYMLICKA, W. (1995), *Filosofía política contemporánea. Una introducción*, 1ª ed, Barcelona, Ariel.
- KYMLICKA, W. (2003), *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Barcelona, Buenos Aires, México Paidós Estado y Sociedad.
- LARUELLE, M. (2011), Nacionalismo y construcción estatal en Rusia: Un consenso estatal debilitado, *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, nº 96 (diciembre), 63-79.
- LINZ, J. (2008), *Obras Escogidas, Vol. 2, Nación, Estado y lengua*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- RAZ, J. (2001), *La ética en el ámbito público*, Barcelona, Gedisa.
- SMITH, A. (1997), *La identidad nacional*, Madrid, Trama Editorial.
- SMITH, A. (2000), *Nacionalismo y Modernidad. Un estudio crítico de las teorías recientes sobre naciones y nacionalismo*, Madrid, Istmo.
- WILHELM, A. (2000), *Democracy in the Digital Age, Challenges to Political Life in Cyberspace*, Nueva York y Londres, Routledge.

# **LAS DOCTRINAS DE SEGURIDAD MARÍTIMA (OTAN, UE Y ARMADA ESPAÑOLA)**

## **MARITIME SECURITY DOCTRINES (NATO, EU AND SPANISH NAVY)**

**Alejandro Klecker de Elizalde<sup>1</sup>**

18 de abril 2019

### **RESUMEN**

El mencionado concepto de “seguridad marítima” tiene su origen a principios de la década del siglo XX, de la mano de diversos autores y documentos oficiales norteamericanos, formando parte de una doctrina más amplia que incluiría diversos tipos de objetivos contra la piratería, el terrorismo, los tráficos ilícitos con visión de policía marítima. Posteriormente se abandonó este papel policial, para regresar a las misiones típicas de una marina de guerra. Todas las marinas de guerra occidentales especialmente tras los atentados de las Torres Gemelas, publicarían documentos estratégicos incorporando el concepto, la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) lo haría en 2011, la Armada Española a partir de 2008 y la UE desde 2011. Por otra parte comentaremos las principales operaciones marítimas de la OTAN y UE (Unión Europea) y nuestra opinión sobre el impacto del Brexit en los aspectos marítimos y navales.

**PALABRAS CLAVE:** Seguridad marítima, OTAN, Armada Española, operaciones marítimas.

### **ABSTRACT**

The concept of “maritime security” was born at the begins of the XX century, by autors and official documents by United States. It was integrated at a doctrine more extensive that includes different types of targets against the piracy, terrorism, ilegal traffics and policial maritime vision. Later, the policial role was leaved to return to typical misiones of a navy war. All the occidental navys, specially later of the Twin Towers terrorist attack, edited strategics douments, incoporating that concept. The NATO includes it in 2011, the Spanish Navy in 2008 and the EU since 2011. On the other hand, we will mention the main Maritime operations of the NATO, the EU and our own opinion about the Brexit impact on naval and maritime aspects.

**KEYWORDS:** Maritime Security, NATO, Spanish Navy, Naval Operations.

---

<sup>1</sup> Estudiante de doctorado de la Escuela Internacional de Doctorado Universidad Rey Juan Carlos (URJC)  
PhD student in the Rey Juan Carlos University (URJC) International School of Doctorate

## 1. INTRODUCCIÓN

La Caída del Muro de Berlín, fue el hecho fundamental para, entender en primer lugar la crisis que origino, respecto al futuro de la propia Alianza y en segundo por la necesidad de replantear las nuevas misiones. Estas ya estaban esbozadas, en parte, en los documentos aliados, donde se vislumbraba la amenaza de conflictos asimétricos, sin desde luego prever el alcance que tendrían de forma más rápida de lo esperado.

En el caso de la estrategia marítima, el principal hecho que aconteció fue la aparición de espacios en mares y océanos, sin el control o vigilancia de las dos grandes superpotencias de la Guerra Fría. El recorte generalizado en las armadas occidentales, especialmente en la de los EE.UU., Reino Unido o Francia, por no citar el caso español, conllevaron una reducción del número de buques y aeronaves que se encargaban de la vigilancia marítima. No ocurría lo mismo con las marinas de guerra, china, india o japonesas lanzadas a una intensa modernización en todos los aspectos, lo que conllevara a una escalada armamentística en el Pacífico. Rusia (Carlos Izquierdo 2019) por su parte retomaría, en 2013 el relanzamiento de su Quinta Flota y el reposicionamiento en el Mediterráneo ante el vacío que iba dejando especialmente la Flota norteamericana. Tendencia creciente con la búsqueda actual de puertos en Libia o Argelia, más el mantenimiento y ampliación del de Tartus (Siria) que palien la perdida histórica del puerto egipcio de Marsa Matruh. Aunque a partir de 2010 se ha apreciado una larga serie de proyectos para la renovación de los medios existentes especialmente, en el Reino Unido, EE.UU. y Francia.

Este vacío de poder marítimo se había notado, principalmente en los espacios del Índico, Golfo de Guinea, Estrecho de Malaca, Golfo de Guinea y otros tradicionales de piratería, como los mares de Filipinas, donde bien por la incapacidad de los gobiernos costeros, encargados de la protección de sus aguas, o por ser estados fallidos, algunos de los ribereños, originaron la aparición de tráfico ilícitos de toda naturaleza (seres humanos, drogas, armas) ataques armados y piratería.

Habrà que esperar a la consecuencia de los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, para que los aliados de la OTAN y la UE, se replantearan todas las tipologías de operaciones marítimas, introduciendo el concepto de *seguridad cooperativa* y volviendo a misiones navales tan antiguas como las de diplomacia naval, presencia naval, control del mar, denegación y uso del espacio marítimo, control del tráfico,

interdicción, defensa frente a invasión, control y ataque al tráfico, aseguramiento de las líneas de comunicación, proyección del Poder Naval sobre tierra, disuasión, vigilancia, protección de la flota pesquera propia fuera de los mares nacionales, y acciones de bloqueo.

Aparecen además de las anteriores, desde los años 2000 otras nuevas en los documentos de armadas tan dispares como: la Royal Navy, Australian Navy, Armada India, Armada de Chile Canadian Navy, armada japonesa como son: defensa del patrimonio arqueológico sumergido, protección del medio ambiente, actividades marítimas policiales ( que de nuevo a partir de 2015 serán cuestionadas), antiterroristas, auxilio en catástrofes y situaciones de emergencia, apoyo a las autoridades civiles (estas tres últimas recogidas en el COPNAV <sup>2</sup> (Concepto de Operaciones Navales 2015)).

## **2. LA DOCTRINA DE SEGURIDAD MARÍTIMA**

Aunque este concepto de tan solo dos palabras, parece formar parte ya de cualquier documento de doctrinal naval occidental, o rusa, china o japonesa, lo cierto es que es realmente joven y su origen vino, de la mano de los tratadistas navales de los Estados Unidos, tardando algunos años en ponerse conceptualmente en nuestros documentos navales.

Así la *Estrategia Marítima de la Alianza* de 2011, de la OTAN, en su Introducción, establece cuatro opciones estratégicas para contribuir apropiadamente a: la disuasión y la defensa colectiva, gestión de crisis, seguridad cooperativa y en cuarto lugar la seguridad marítima que quedo reflejada, pero no se define, infiriéndose del documento: primero que la misma estará siempre bajo las leyes internacionales, tratados y costumbres, conduciendo operaciones de reconocimiento y patrulla y compartiendo, la información obtenida en el área del Tratado OTAN, mantener la capacidad de las fuerzas marítimas de la Alianza para misiones de interdicción, apoyo a la imposición de la ley, prevención contra transporte y despliegue de armas de destrucción masiva, libertad de navegación de los mares y, de acuerdo la Agenda de Lisboa, la protección de infraestructuras criticas energéticas y las líneas de comunicaciones.

Igualmente van surgiendo nuevos conceptos en la Alianza y documentos nacionales occidentales, como: interoperabilidad, despleabilidad, sostenibilidad logística,

---

<sup>2</sup> Gobierno de España, Ministerio de Defensa, Concepto de Operaciones Navales 2015. Madrid

disponibilidad en tiempo de la Fuerza en entornos Nucleares, Biológicos Químicos y Radiológicos (NBQR en acrónimo), flexibilidad, buques multipropósito, defensa colectiva, ciberdefensa, capacidad C4ISTAR (Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance).

Adicionalmente, una larga serie de autores norteamericanos irán dando forma, muchas veces con visiones contrapuestas a esta doctrina que, forma parte de la estrategia naval. Cabe destacar a Ian Speller, Geoffrey Till, Peter Hynes, Bernard Cole, Barry Posen, Paul Shemella, Daniel Moran o el británico Nick Childs.

Hay que señalar que, de los tres grandes pensadores occidentales navales de la historia, ni Alfred Mahan, Julian S. Corbett o Hervé Couatu-Begarie en su comentario a la obra del libro Teorías Estratégicas del almirante Castex, citan este concepto. Tampoco el almirante español Fernando de Bordejé. Por su parte en el bloque soviético el gran estratega naval del siglo XX el almirante S. Georgiyevich Gorshkov, tampoco hace referencia al concepto. Igualmente son nuevos los conceptos de mares fallidos, buen gobierno de los mares o ataques armados (contra buques o infraestructuras en aguas nacionales) para diferenciarlos de la piratería que se efectúa en aguas internacionales.

Conviene recordar que la seguridad marítima se engloba en la estrategia naval, ésta en la estrategia marítima y a su vez ésta en la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa.

Para nuestro análisis será la Declaración de Lisboa de la OTAN la que puso en marcha una nueva definición de la seguridad marítima y la elaboración del documento Aliado, la Estrategia Marítima Aliada de 2011. Un conciso y breve documento que establece como objetivos: “disuasión y defensa colectiva, gestión de crisis, seguridad cooperativa, dialogo y cooperación especialmente” con el Diálogo Mediterráneo y el Partenariado para la Paz. Buscando la colaboración con estados no miembros de la Alianza. Finalmente la seguridad marítima, orientada al papel en aguas azules dejando de lado las aguas verdes y marrones, por ser competencia de cada estado que posea este tipo de aguas.

La doctrina estadounidense vino fijada por una larga serie de documentos, entre ellos caben destacar: la NSPD-41<sup>3</sup> y por el *Navy Strategic Plan* de 2016 que establecía: «Una

---

<sup>3</sup> White House: National Security Presidential Directive, Maritime Security. 2004

América segura en su costas y ultramar, líneas aéreas, y marítimas abiertas al comercio internacional, reforzamiento de las relaciones e incremento de la cooperación con socios emergentes».

Se sumaron, por parte norteamericana, los Conceptos de Operaciones Navales y Una estrategia cooperativa para el poder naval en el siglo XXI.

Doctrinalmente, como hemos señalado, se superan los conceptos de aguas azules (oceánicas) aguas verdes (costeras y insulares), marrones (estuarios y fluviales) para ver el Mar en una visión de conjunto integrado.

Además las armadas occidentales establecerán como objetivo prioritario el concepto expedicionario, pero solamente unos pocos países, entre los que se encuentra España, disponen de grupos aeronavales y anfibios para estos tipos de misión. Requieren el auto sostenimiento de las flotas que efectúan las operaciones, dado que en muchos casos no se puede contar con la colaboración de puertos de naciones no dispuestas a colaborar en las operaciones. Armadas como las canadiense, australiana o neozelandesa, estaban y siguen estando algunas, sin buques petroleros o de aprovisionamiento que apoyen las operaciones restringiendo el número de marinas que pueden verse involucradas en las operaciones de proyección y expedicionarias, dependiendo de terceros. La escasez de petroleros por ejemplo es acuciante.

Para la puesta en marcha del contenido de los documentos aliados, se introdujeron nuevos mecanismos internacionales de control de los buques en el mar. Fue el sistema AIS (Automatic Identification System) aprobado por la Organización Marítima Internacional (OMI) y puesto en marcha en 2004, el principal de ellos, que obliga a que todos los barcos de más de 500 toneladas, la totalidad de los buques de pasajeros independientemente de su tonelaje y los buques en tráfico internacional, de más de 300 tns. primero y después (revisión de la OMI) de 200, tengan este sistema a modo de localizador como los transpondedores de los aviones. Afecta a todo tipo de buques militares, pesqueros, de recreo y mercantes.

El ISPS (*International Ship and Port facility Security Code*) o Código Internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias y la actualización del LRIT de la OMI (*Long Range Identification and Tracking* o Sistema de Identificación de Largo alcance de los buques), son dos de los instrumentos tecnológicos que se

pusieron en marcha, la primera por la Organización Marítima Internacional, tras la celebración en noviembre de 2001 de la 22ª asamblea de la Organización, adoptadas por SOLAS y que entraron en vigor en 2004.

Aparecen nuevas doctrinas como la *Maritime Security Awareness* (o Conocimiento del Entorno Marítimo -MSA- en inglés) tras la cumbre aliada de Riga en 2007. Se define como:

la comprensión de los eventos militares y no militares, actividades y circunstancias asociados con el entorno marítimo que son relevantes para las actuales y futuras operaciones y ejercicios de la OTAN en el entorno marítimo tanto en océanos, mares, bahías estuarios, canales de navegación, regiones costeras y puertos. Busca la obtención de información por todas las vías tecnológicas (MSA OTAN 2019)<sup>4</sup>.

Por otra las *Maritime Security Operations* (MSO) elaborada en 2008, son:

las medidas preparadas para la apropiada coordinación civil y militar entre autoridades y agencias multinacionales para contener y mitigar los riesgos de actividades ilegales en el dominio marítimo. En orden a imponer la ley, proteger a los ciudadanos y salvaguardar los intereses nacionales e internacionales. De nuevo el COPNAV, ya citado, de 2015 lo define en el caso español como las actuaciones concretas contra las amenazas y los actos ilícitos que ponen en peligro la seguridad en el entorno marítimo (NATO Libguides).

La primera operación calificada por la OTAN como MSO fue en noviembre de 2016 la *Sea Guardian* con una larga serie de tareas en el Mediterráneo, que transformaba la anterior *Active Endeavour*.

Por su parte a *Maritime Domain Awareness* (MDA) o Conocimiento/entendimiento del entorno marítimo. Busca la integración de fuentes e información abiertas y confidenciales, HUMINT y patrullas aeromarítimas, UAV's, AWACS; satélites, integración de los sistemas aliados. Los C4ISR e ISTAR (Inteligencia, reconocimiento, vigilancia y adquisición de Objetivos, en español) aunque cada uno es diseño de cada nación participante. En el caso de la Unión europea se creó el *Common Information Sharing Environment for the EU Maritime Domain*. Estados Unidos por su parte a través de la Agencia *Homeland Security* y por una larga serie de Directivas Presidenciales coordina actuaciones para el control del tráfico marítimo comercial.

La aparición de la piratería en el Índico ha supuesto un reto extraordinario, pues países como España en su Código Penal, habían excluido del mismo esta tipología de delitos. El Derecho Marítimo necesitaba y requiere todavía hoy en día una larga serie de

---

<sup>4</sup> En el COPNAV español se entiende tal como la comprensión de la situación marítima en un momento y lugar determinado.

mejoras para poder actuar contra este fenómeno en aguas internacionales, puesto cuando ocurren en aguas costeras son los países limítrofes los que deben aplicarla.

La UE, la organización que intenta desde hace décadas disponer de una doctrina de seguridad y defensa como uno de los pilares de la política exterior elaboró un documento denominado *Política Marítima Integrada* (PMI) que intenta abordar todos los aspectos de la acción de la UE en la mar, incluyendo, aspectos pesqueros, medioambientales, militares, costeros etc. para ello se realizaron numerosos documentos pero mucho más tarde que la OTAN. En esta ponencia solo incidiremos sobre los aspectos militares navales y no sobre los civiles.

Seguramente el punto más destacado de las tres doctrinas (OTAN, UE y España) es el reconocimiento que las operaciones marítimas internacionales, estarán siempre bajo las directrices de las Naciones Unidas, con el objeto de obtener el máximo consenso posible internacional en las operaciones que se ponen en marcha. Aunque las excepciones fueron a este sometimiento a la ONU, las acciones en Kuwait, Serbia o Libia.

En el ámbito marítimo la creación del concepto del buen orden de los mares, en el que se involucran organizaciones como SOLAS (Convención Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar en español), OMI (Organización Marítima Internacional) numerosa legislación internacional el UNCLOS (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar<sup>5</sup>), las europeas y nacionales.

Las experiencias obtenidas de las mismas son entre otras:

- Escasez de medios, tanto de buques como de aeronaves para controlar y vigilar tan bastas extensiones de mar, en las zonas elegidas para las misiones. A este respecto hay que recordar que nuestra Armada mantiene fijos, en rotación, navíos en los grupos permanentes de la OTAN los conocidos como SNMG (Standing Nato Maritime Groups 1 y 2) y Standing Nato Countre Mines Maritime Groups 1 y 2. Exige un gran aparato logístico, de apoyo con patrullas de seis meses de media y donde desgraciadamente muchos países aliados tienen dificultades de aportar de manera rotatoria buques.

---

<sup>5</sup> United Nations. Convention on the law of the sea. ONU. 1982.

- Dificultad de intervención en aguas nacionales de muchos estados que colaboren o que por omisión no actúen frente a los fenómenos de piratería o ataques armados.
- Falta de coordinación internacional.
- Identificar y asignar objetivos concretos a cada uno de los elementos que intervienen en las misiones marítimas.
- Problemas jurídicos de asignación de juez competente, arrestos, embargos etc.
- Resistencia al pago de los costes de las misiones por cada país involucrado.
- Sensibilidad sobre la necesidad de incrementar los gastos en seguridad (policía marítima, en este caso), pero no en los de Defensa en las sociedades occidentales.
- Falta de Vigilancia Satelital.
- Escasez de aviones y embarcaciones no tripuladas.
- Legislaciones nacionales o decisiones políticas incompatibles con las operaciones. Incluidas las ROE (reglas de enfrentamiento en español). En este punto el caso español es paradigmático pues los comandantes de las unidades que están bajo dependencia ONU, OTAN, o UE requieren además del mando natural de la operación, de la aceptación en caso de necesidad de empleo de armas, de la autoridad española.

### **3. DOCTRINA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD MARÍTIMA**

Una larga serie de documentos que comentaremos someramente, desde 2007, irán perfilando todo lo relacionado en lo relativo a la doctrina del empleo de la Fuerza Naval, y misiones de la Armada, aunque el concepto de seguridad marítima se incorporó en 2008.

En 2007 la Armada Española, publicó *Las Líneas Generales de la Armada* (que se convertirán en un hito con varias revisiones posteriores) y el *Concepto de Seguridad Marítima*<sup>6</sup>, que será reemplazado a su vez por el *Concepto de Operaciones Navales* (COPNAV, en adelante) de 2015.

---

<sup>6</sup>Ministerio de Defensa, Monografía de Defensa 135, 2008, Madrid.

De carácter más amplia, por abarcar todos los aspectos de defensa y seguridad, se publicó la *Estrategia Española de Seguridad* de junio de 2011<sup>7</sup>, cuyo principal déficit puede decirse que fue el poco acercamiento al tema de seguridad marítima.

Por su parte en 2012 las *Líneas Generales de la Armada*, reflejaban en cuanto al espectro de objetivos de la Fuerza Naval, por orden: disuasión y defensa, gestión de crisis, seguridad marítima, y en cuarto lugar la seguridad cooperativa y apoyo a organismos con responsabilidad en la acción del Estado en la mar. Alterando el orden de la Estrategia Aliada, que comentaremos más adelante, aportando, acertadamente, el último punto, pues son además de la Armada, muchos los organismos comprometidos en la acción del Estado en la mar. Pero no introducía una definición del concepto objeto de análisis.

El documento *Punto de Situación de 2012*, completaría a las anteriores, y hacía referencia a la *Estrategia de Seguridad Nacional y Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*, alienando con la Aliada, que servía de base para el empleo y formación de la Fuerza Naval. Destacando las operaciones bajo mandato OTAN y UE sin olvidar las relacionadas con la defensa nacional como:

La integración de las fragatas F-100 en la Estructura de Mando de Defensa y Operaciones Aéreas. El Real Decreto de Estructura Básica de las Fuerzas Armada<sup>8</sup>, que realza la figura de la Fuerza Conjunta y consolida la creación de la Estructura de Mandos Operativos para el desempeño de las Misiones permanentes de las FF.AA. en general y del Mando de Vigilancia y Seguridad Marítima en particular<sup>9</sup>. Igualmente señalar que hay falta de capacidades como la inteligencia, vigilancia y reconocimiento, con especial énfasis en el litoral, la Guerra antisubmarina, la Guerra de Minas o la Guerra Electrónica. (*Líneas Generales de la Armada*, 2017)

El documento *Concepto de Operaciones Navales*<sup>10</sup>, derogó el Concepto de Seguridad Marítima de la Armada de 2008 y el anterior del mismo nombre de 2005. Definió la misma como:

Una actividad cívico-militar de prevención de los riesgos y de la lucha contra las amenazas en el entorno marítimo, en permanente colaboración con los organismos instituciones del Estado y la comunidad internacional; está basada en el Conocimiento del entorno marítimo y en la coordinación eficaz de todos los actores con capacidad de intervención; y tiene por finalidad la preservación de los intereses marítimos nacionales. (*Concepto de Operaciones Navales*, 2015)

En el caso español por increíble que parezca habrá que esperar a 2013, para la primera *Estrategia de Seguridad Marítima*<sup>11</sup> donde se acometía la coordinación de la

---

<sup>7</sup> Gobierno de España, *Estrategia Española de Seguridad*, Junio 2011. Madrid.

<sup>8</sup> BOE. RD 872/2014

<sup>9</sup> Gobierno de España, Ministerio de Defensa: *Punto de Situación 2012*. Madrid.

<sup>10</sup> Gobierno de España, Ministerio de Defensa: *Concepto de Operaciones Navales*, 2015. Madrid.

<sup>11</sup> Presidencia del Gobierno. *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional 2013*. Madrid

Acción del Estado en la mar. Anteriormente aparecieron las *Líneas Generales de la Armada* en 2007, con dos ediciones posteriores en 2012 (más el *Punto de Situación* del mismo año) y 2017 para finalizar con la más reciente: la elaboración de los *Conceptos de Operaciones Navales* de 2015, en una clara tradición norteamericana de los mismos.

La mencionada Estrategia, se basaba en el Derecho Marítimo Internacional para sustentar las premisas de actuación tanto en la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar de 1982, las directrices de la OMI y las resoluciones anuales de la Asamblea General sobre los océanos y el Derecho del Mar; la estrategia de la OTAN de 2011 y la de la UE. Los intereses internacionales que pretende proteger son:

Protección de la vida humana en la mar, la libertad y la seguridad en la navegación, el comercio y el transporte marítimos; la industria naviera y otras industrias marítimas, la seguridad de los buques bajo pabellón español (flotas mercante, pesquera y de recreo), los puertos y las infraestructuras marítimas, incluyendo las off-shore, oleoductos, tuberías bajo el agua y cables submarinos, así como las infraestructuras críticas situadas en la costa; los recursos el medio marino (recursos vivos y no vivos); el medioambiente marino; el patrimonio subacuático, el cumplimiento de la normativa nacional y el Derecho Marítimo Internacional, en los espacios marítimos bajo nuestra soberanía y jurisdicción; así como el respeto a las normas internacionales en alta mar en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por España (COPNAV 2015).

Señalar que no hace referencia este preámbulo a la lucha contra la piratería, ataques armados, guerra asimétrica u otras relacionadas con lo naval. Pero desde luego mucho más amplia que la contemplada en los documentos propios de la Armada, bien porque se entiende que esta no debe prestar sus recursos para algunas de ellas bien por no citar expresamente la Estrategia a la Armada, por razones que desconozco. Será en el capítulo segundo, donde establezca dos tipos de amenazas a la seguridad: «los derivados de actos de naturaleza delictiva (tráficos ilícitos, terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, inmigración irregular y otros. Los segundos las relacionadas con actos fortuitos o de naturaleza accidental» (Presidencia de Gobierno, 2013, 19).

Está incluida la seguridad marítima a su vez en documentos que involucran a toda la defensa y seguridad nacionales, como son los Planes Estratégicos Conjuntos o las Directivas de Defensa Nacional y Objetivo de Capacidades.

Como hemos comentado por primera vez en 2013 se publica la Estrategia Nacional de Seguridad Marítima, donde 12 Comunidades Autónomas y Ministerios tienen competencia sobre nuestras aguas, un verdadero galimatías de superposiciones de funciones (Armada, Guardia Civil, Servicio de Vigilancia Aduanera, Salvamento Marítimo, SAR o Servicio Aéreo de Rescate-, ONG -Organizaciones No

Gubernamentales -, y Ministerio de Fomento, Agricultura, Pesca y alimentación...) por poner el ejemplo de la existencia de tres centros de control marítimo (Armada, Fomento y Guardia Civil). Eso en un escenario desde 2007 de penuria presupuestaria. Hubiera sido más lógico intentar en el COVAM (Centro de Vigilancia de la Armada) al menos integrar a la Guardia Civil y evitar duplicación de costes materiales, sistemas informáticos, humanos y tecnológicos).

La Armada desarrollo sus Líneas Generales que, en sus tres ediciones publicadas hasta la fecha y que comentamos, adolecen, todos ellos, de un gran voluntarismo, amplitud de objetivos y misiones, frente a una escasez de medios estremecedora.

Además se creó en España el Mando de Vigilancia y Seguridad Marítima<sup>12</sup>, con el objetivo de planear, conducir y controlar las operaciones militares de vigilancia y seguridad de los espacios marítimos bajo soberanía, responsabilidad e interés para España. Depende directamente del Estado Mayor de la Defensa.

#### **4. LAS PRINCIPALES OPERACIONES MARÍTIMAS DESDE 2001**

El atentado de las Torres Gemelas, implicó, inmediatamente y por primera vez en su historia, la aplicación del Artículo 5 de la Carta Atlántica. Aunque hay que señalar que España ya tenía una larga y fructífera experiencia en la participación en operaciones marítimas, como fueron, por orden cronológico, *Maritime Monitor* en el año 1992 en la antigua Yugoslavia, *Sea Guard* del 1996 a 1993 o *Allied Force* en 1999, todas estas últimas igualmente en las costas de la antigua república.

La primera tras los atentados fue *Active Endeavour*, de octubre de 2001 al 2106 la segunda, para protección contra el terrorismo, con control sobre 100.000 buques y el abordaje de 155; la *Sea Guardian* desde 2016, que sustituyó a la anterior dirigida la lucha contra el terrorismo en el ámbito marítimo y contribuir a la construcción de capacidades regionales en el Mediterráneo. *Allied Protector*, en el 2009, cuya misión fue la lucha contra la piratería en el Golfo de Adén, Océano Índico y Cuerno de África para la protección de la rutas marítimas en el Corredor de Tránsito Internacional recomendado, *Ocean Shield* desde 2009 a 2016; *Unified Protector* en 2011, bajo mandato ONU.

---

<sup>12</sup> Ministerio de Defensa: Orden 86/2012 de 4 de diciembre. BOE.

La Infantería de Marina igualmente desplegada en tierra ha participado en: IFOR, SFOR, ISAF, además de los Equipos Operativos de Seguridad, *trozos de abordaje* y seguridad a bordo de los buques de guerra españoles, en todas las anteriores.

La participación española ha sido de importancia clave puesto que, además de aportar fragatas, Buques de Acción Marítima (BAM), submarinos, buques de aprovisionamiento y medios aéreos, ha contribuido con el mando rotatorio en todas ellas, aportando además el Cuartel General embarcado en el buque *Castilla*. Tanto en el seno de la OTAN como en la UE, lo que ha obligado a la puesta en marcha de sendas doctrinas de actuación, duplicidad de sistemas de comunicaciones y un gran esfuerzo humano y material de diseño, desarrollo e implantación de procedimientos.

*La Operación Atalanta*. En sus siglas EUNAVFOR (Fuerza Naval Europea, en español) Somalia, la primera operación puesta en marcha por la fuerza naval de la Unión Europea, inicialmente con base en Northwood (Reino Unido) ha pasado su mando a Rota. Puesta en marcha el 8 de diciembre de 2008 para la protección del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, así como control de la actividad pesquera en la zona. Está colaborando con la Task Force 151 y *Operación Ocean Shield* de la OTAN.

Hay que señalar que le RU, no ha aportado ningún navío a la operación, seguramente por entender que la participación debería ser bajo mando OTAN, aunque si la ha apoyado desde el Cuartel General de Northwood

*La Operación Sophia*, diseñada por la UE para abordar el problema de la inmigración ilegal en el Mar Mediterráneo, y de origen en las costas libias principalmente, desgraciadamente concluida en marzo de 2019, por la oposición de los gobiernos franceses español e italianos al desembarco en su costas de los inmigrantes ilegales recogidos en la mar. Se saldó con un gran éxito al recoger casi 45.000 naufragos en el Mediterráneo durante la existencia de la misma con casi 17.000 por navíos de guerra españoles.

## **5. LA POLÍTICA MARÍTIMA DE LA UNIÓN EUROPEA**

La Unión Europea ha tardado años desde su fundación en elaborar una propia, al margen o en colaboración en los aspectos navales con la OTAN y la ONU.

El primer documento de la misma la Política Marítima Integrada (PMI) de sus cinco políticas transversales, citando la Vigilancia Marítima, fue establecido en 2007 para posteriormente, mediante Reglamento en 2010 establecer programas para su consolidación. Posteriormente se han elaborado decenas de documentos que abordan todos los aspectos marítimos.

Pero en cuanto a la seguridad marítima europea<sup>13</sup> apreciamos que queda mucho por hacer en cuanto asignación de misiones, buques, reglas de enfrentamiento etc.

El documento, analiza la importancia de la misma al destacar que el 50 por ciento de la población europea y su PIB están en regiones marítimas, la extensión es de 20 millones de kms<sup>2</sup> de la zona económica exclusiva. Tiene el 30 por ciento de los buques mercantes del planeta y más del 42 por ciento de valor de tráfico marítimo mundial, con 80.000 pesqueros y 400 millones de pasajeros en sus puertos.

La Agencia Europea de Seguridad Marítima proporciona información fiable sobre lo que ocurre en el mar. Pero lo hace fundamentalmente en los aspectos civiles y no militares. Estos son responsabilidad de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) que se ha visto en revisión en los últimos años que se incardina en a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Las fuerzas navales de los países de la UE, puesto que no existe una estructura permanente como en la OTAN es de 58 submarinos (once naciones), 23 destructores (cinco naciones), 92 fragatas (14 países) 58 corbetas (ocho países), 5 portaviones (cuatro) 20 buques de asalto anfibio (seis naciones), 61 lanzamisiles (cuatro países) 159 cazaminas (16 países), 166 patrulleros (16 países).

Prácticamente todos los estados de la UE tienen costas (21) excepto Eslovenia, Hungría, Republica Checa, Austria, Eslovaquia, Luxemburgo.

## **6. EL BREXIT Y EL FUTURO DE LA COOPERACIÓN EUROPEA EN LA MAR**

No cabe duda que a la fecha de la publicación, el *Brexit* en el campo naval va a originar una serie de consecuencias de hondo calado en la Unión Europea. Las principales serán de orden estratégico al quedar reducido el espacio marítimo europeo

---

<sup>13</sup> Unión Europea, *European Maritime Security Strategy responding together to global challenges*. Bruselas.

considerablemente en el Atlántico con el Canal de La Mancha dividido en dos (pero teniendo en cuenta la legislación internacional sobre estos pasos), de orden civil económico. En este sentido ya se han producido en el Canal, en 2018, incidentes entre pesqueros franceses y británicos Y surgieron nuevos conflictos en la explotación de los recursos petroleros, sumergidos, la lucha contra la contaminación en la mar, transporte marítimos, etc.

La salida de la Unión del Reino Unido, implicará rehacer todos los convenios y redactar otros nuevos que aborden todos los aspectos marítimos entre la Unión y el gobierno británico. Existe el peligro además de la aparición de decenas de acuerdos bilaterales entre los países comunitarios y el RU, rompiendo la unidad de acción. Habrá que prever enconadas luchas por las cuotas de pesca, seguridad marítima, medidas de gestión de puertos, fletes, tarifas portuarias, seguros, competencia fiscal y de construcción (RU aprovechará para seguramente hacer *dumping* en sus tarifas) y abanderamiento de buques, seguridad de tripulantes etc. Hay que replantear la definición y extensión de las Zonas de Interés Económica Exclusivas y discutir límites marítimos de la UE con el RU y otros aspectos similares.

En el aspecto industrial va ser dramático, al salir RU de una larga serie de proyectos de naturaleza militar, de la Agencia Europea de Armamento y de organismos comunitarios marítimos, que entre otros aspectos, intentan frente a la potencia de las industrias de armamento de los EE.UU., Rusia y China, abordar proyectos conjuntos desde lanzamiento de satélites, construcción de buques y aeronaves, inteligencia, reconocimiento, misiones de Salvamento Marítimo, buques y aeronaves no tripuladas etc.

Habrà que negociar bilateralmente el pago de RU por el abandono de proyectos en los que estaba comprometido. El gasto militar del RU es del dos por ciento del PIB siendo el sexto el mundo y junto con Francia, representan más del 40 por ciento de las inversiones de defensa pública en la UE.

La PESC queda tocada por la importancia de los medios aeronavales británicos, en muchos caso decisivo en las operaciones combinadas europeas y posible enfrentamiento de intereses entre una Europa muy tímida, en su rol de garante del buen orden de los mares y la británica que, de la mano de EE.UU. siempre ha sido más decidida en las actuaciones marítimas internacionales. El bloque de esas dos naciones puede ser un

actor desencadenante de nuevas crisis en el Mediterráneo y en el Atlántico Norte, si no colaboran con la UE.

En los aspectos de disuasión nuclear submarina, la UE, pierde la mitad de la misma quedando únicamente Francia con su fuerza nuclear. Es de esperar que el Tratado de Lancaster<sup>14</sup> entre ambas naciones, con un centro mixto en Dijon de simulación de pruebas nucleares, en caso de necesidad operan de una forma unida y en apoyo europeo.

La composición actual de la flota británica es de 74 navíos de ellos 2 portaviones, dos buques de asalto anfibio 13 contraminas, 22 patrulleras, cuatro de apoyo logístico, diez submarinos de ellos cuatro balísticos clase *Vanguard*, seis de flota clases *Astute* y *Trafalgar*, seis destructores misilísticos, trece fragatas y la flotilla de buques auxiliares, casi 641 mil toneladas).

El RU, no ha apoyado y/o se ha opuesto abiertamente a cualquier política de apoyo la PCSD, parece que esto es un punto positivo para la UE, en principio «al poder realizar tareas de Capacidad Militar de Planeamiento y Ejecución desde el que se dirigiría en Bruselas las operaciones de Mali, República Centroafricana y Malí».

España en parte, se ve favorecida al trasladarse de Northwood a Rota, el Cuartel General Marítimo Europeo, pero con las capacidades muy mermadas, especialmente en la proyección expedicionaria de las fuerzas navales y anfibia de despliegue en costas hostiles. Obligará a un replanteamiento de la constitución de flotas navales europeas que pierden a uno de sus principales aliados. Con la tibieza actual italiana, respecto a la colaboración militar con la UE, se pierde casi la mitad de la capacidad anfibia y gran parte de la aeronaval. Aunque la defensa de los valores occidentales de libertad de comercio, democracia y derechos humanos, esperemos que sirvan de base para constituir al menos misiones *ad hoc* con los británicos. Estas, eso sí, se encarecerán pues no habrá doctrina común, ni sistemas de comunicaciones informáticos integrados y necesitará de cuarteles generales *ex profeso* para cada misión e integrar a los contingentes británicos.

Igualmente habrá que reforzar, dada la importancia del comercio británico, todas las oficinas aduaneras en los puertos para aliviarlos de una carga administrativa que puede colapsar los accesos. Seguramente cada estado negocie independientemente con RU las condiciones económicas y si no se ataja continuar la ruptura de políticas comunes en

---

<sup>14</sup> Tratado de Lancaster, del 2 de noviembre de 2010.

estos aspectos, introduciendo malsanas competencias fiscales entre los países comunitarios.

La clave será que la UE negocie globalmente los acuerdos de todo tipo con RU, pero baste recordar los 18,5 millones de turistas británicos en el 2018 y los 350.000 con residencia y vivienda en España, sería injusto tratarlos como un tercer país y habrá que formular políticas específicas españolas que seguramente choquen con la postura de otros socios comunitarios.

Los aspectos de Inteligencia y de compartir información quedaran a la voluntad de las dos partes RU y UE, con una merma de capacidades notable dado el protagonismo británico en este campo.

Por ello, de nuevo la OTAN seguirá siendo la espina dorsal de la defensa occidental, dado el compromiso no solo de permanencia de RU sino de liderazgo en el seno de la Alianza. Las inversiones en medios y logística de la UE tendrán que incrementarse notablemente ante la ausencia de fuerzas británicas.

España tendrá que requerir de nuevos incrementos en presupuestos de defensa pues se acrecentará notablemente la aportación a las misiones europeas, tal vez en un 20 por ciento o más. Se pierde prácticamente la influencia en Atlántico Norte que quedará bajo la égida de EE. UU. y RU. Tendremos que incrementar la rotación de las fragatas en las misiones y éstas, unas por antigüedad (las seis F-80 de Rota) y por escasez (solo otras cinco F-100) van a tensionar enormemente la aportación, vida útil y logística de buques, por no decir la lucha contra minas, la vigilancia aérea y el acceso a las bases británicas.

La política para la acción conjunta europea en el Mediterráneo va a pivotar sobre Francia y España, con la pérdida de Gibraltar como base de apoyo en caso de necesidad “europea” y un problema nuevo para España, con los submarinos nucleares británicos que recalcan en ella. De nuevo Ceuta, Melilla y Alborán, cobran importancia en el control del Estrecho, en una política europea (recordar que no están bajo el paraguas de la OTAN pero si, son territorio europeo).

Un factor crucial en la política de seguridad marítima va a ser la evolución demográfica en el norte de África, el colapso de una política de gestión medioambiental en las aguas ribereñas y un incremento de todo tipo de tráfico ilícitos por mar. Adicionalmente la expansión rusa por el Mediterráneo es una realidad, quedando

Francia sola con capacidad de disuasión nuclear en desdoblado sus esfuerzos en el Mediterráneo y el Atlántico más sus territorios de ultramar.

## 7. CONCLUSIONES

Tras los atentados de Nueva York todos los organismos internaciones civiles y militares reaccionaron de una manera coordinada para establecer tanto legislaciones internacionales como nacionales, para abordar de una manera integrada y holística todos los aspectos que conllevaran la implantación de una política de buen gobierno de los mares, evitando espacios sin autoridad en la mar (mares fallidos). Estas medidas buscaban mayor control de los buques en aguas internacionales o nacionales de pasaje, lucha contra todo tipo de tráfico ilícitos, de ataque en la mar, o piratería. Pero las medidas incluyeron en mayor o menor grado, en las legislaciones nacionales la protección medioambiental, el aseguramiento de las líneas de comunicaciones, infraestructuras de superficie (plataformas petrolíferas), sumergidas (cables submarinos de comunicaciones) lucha contra la contaminación y otra larga serie de medidas.

Tanto la OTAN como la UE y las Naciones Unidas lanzaron operaciones con éxitos diferentes, de mayor o menor duración. La coordinación ha sido un objetivo de todas ellas. Pero está claro que, tan solo la Alianza tiene estructura permanente naval y capacidad de despliegue rápido, en dos escenarios simultáneos.

En el caso español la casi totalidad de fragatas, buques de aprovisionamiento, de Acción Marítima, submarinos y aeronaves de vigilancia marítima han participado activamente en las mismas, mandando en numerosas ocasiones las misiones encomendadas por los organismos internacionales. Dotando a la Armada de una experiencia que ha llevado a ese liderazgo de las operaciones. La situación que puede crear el Brexit ha sido anticipada trasladando el Cuartel General Marítimo de la UE para la *Operación Atalanta* a Rota, como prueba del compromiso español con la seguridad marítima internacional y en segundo por la profesionalidad y calidad de los medios utilizados.

En general, se aprecian demasiados esfuerzos bilaterales entre países miembros de la OTAN y de la UE, que no consiguen involucrar globalmente a todos los países comunitarios, varios cuarteles generales que, tal vez duplican esfuerzos e inversiones por no citar la proliferación de procedimientos específicos para el desarrollo de esos acuerdos. En cualquier caso, si RU sólo participa en la OTAN y no en otros convenios

Europeos, la UE habrá perdido a un socio de primer nivel cuyo compromiso, además con la defensa occidental está fuera de toda duda. Si lo hace por mayor eficiencia de sus gastos, desconfianza hacia los mecanismos de decisión comunitarios o por mero seguimiento de las políticas de EEUU y desconfianza ante la tibieza continental en algunos conflictos deberá ser estudiada en mayor profundidad y con información que, en estos momentos es clasificada.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERT FERRERO, (2014). La Armada ante la seguridad Marítima. *Cuadernos de Pensamiento Naval*, número 16, págs, 47-61.
- ARMADA DE CHILE, (2009). *El poder marítimo Nacional*.
- BORDEJÉ, F. (1985). *España, poder marítimo y estrategia naval*. Editorial Naval.
- CASTEX, (1987). *La potencia marítima*. Ediciones Ejército.
- COUTAU-BERGARIE, (1987). *La Potencia Marítima*. Madrid: Editorial Ejército.
- CHILDS N. (2014). *Britains Future Navy*. Great Britain: Pen and Sword Maritime Books Limited.
- COLE, B. (2013). *Asian Maritime Strategies*. Annapolis: Naval Institute Press.
- CORBETT, J.S. (2004). *Principles of Maritime Strategie*. New York: Dover Publications.
- FERNANDEZ DÍAZ, A. (2016). La Armada ante un nuevo reto: Estrategia de Seguridad Marítima Nacional. *Cuadernos de Pensamiento Naval*, número 20, págs. 61-71.
- GORSHKOV, S. (1975). *The Sea Power of The State*. Naval Institute Press.
- HAYNES, P. (2015). *Toward a New Maritime Strategy*. Annapolis: Naval Institute Press.
- INDIAN NAVY, (2017). *Freedom to use the Sea,s, India,s Maritime Strategy*.
- IZQUIERDO, C. (2019). *Consecuencias navales del protagonismo ruso en Oriente Medio*. RGM págs 283-292.
- KLECKER DE ELIZALDE, A. (2017), Seguridad Marítima. Un concepto nuevo para viejas misiones? *Revista General de Marina Tomo 273*, págs. 541-549.
- MAHAN A. (2015). *La influencia del poder marítimo en la historia*. Mº de Defensa.
- POSEN, B. (2014). *Restraint a new Foundation for U.S. Grand Strategy*. New York: Cornell University.
- SPELLER, I. (2014). *Understanding Naval Warfare*. London: Routledge Taylor and Francis Group.
- ROWLANDS, K. (2017). *21st Century Gorshkov*. Annapolis: Naval Institute Press.
- SHEMELLA, P. (2016). *Global Responses to Maritime Violence*. Annapolis: Naval Institute Press.
- TILL, G. (2013). *Seapower a Guide for the Twenty-First Century*. London: Routledge Taylor and Francis Group

#### ANEXOS BIBLIOGRÁFICOS

- GOBIERNO DE ESPAÑA, (2015). Ministerio de Defensa: Concepto de Operaciones Navales, Madrid
- NATO ALLIED MARITIME COMMAND, (2016). *Operation Sea Guardian*.
- NATO, (2019). *Operation Active Endeavour*.
- NATO, (2014). *Operation Ocean Shield*.
- PRESIDENCIA DE GOBIERNO, (2013). Estrategia de Seguridad Marítima Nacional. Madrid

# LA PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN TERRORISTA EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE LA UE. ANÁLISIS Y PROPUESTAS DE REVISIÓN

## TERRORIST RADICALIZATION PREVENTION WITHIN THE FRAMEWORK OF THE EU SECURITY STRATEGY. ANALYSIS AND REVIEW PROPOSALS

Lucas J. Ruiz Díaz<sup>1</sup>

22 de abril de 2019

### RESUMEN

En las últimas décadas, la Unión Europea (UE) ha puesto en marcha determinadas medidas encaminadas a la prevención del terrorismo dentro de su estrategia de seguridad y, en particular, de la radicalización terrorista. Estas medidas específicas e instrumentos de apoyo europeos de prevención y represión de la radicalización complementan los esfuerzos de las autoridades nacionales en su lucha contra el terrorismo internacional y, tímidamente, van ganando peso dentro de la estrategia de seguridad de la UE como un pilar fundamental de su respuesta supranacional. Sin embargo, la intervención multidimensional y multinivel prevista por la UE adolece de ciertas deficiencias que mitigan todo su potencial, entre otros factores, debido a la complejidad del fenómeno analizado, la naturaleza facultativa de algunas de las medidas de prevención europeas y al propio reparto competencial recogido en los Tratados.

**PALABRAS CLAVE:** radicalización, terrorismo, seguridad, prevención, inteligencia

### ABSTRACT

The European Union (EU) has established in the last decades a set of measures aiming at preventing terrorism within its security strategy and, in particular, against radicalization leading to terrorism. These specific measures and support instruments to prevent and suppress radicalization complement Member States' efforts in their fight against international terrorism and, timidly, have been gaining prominence within the security strategy of the EU as a fundamental pillar of its supranational response. However, this multilevel and multidimensional intervention suffers from serious shortcomings that reduce its potential impact, due to, *inter alia*, the complexity of the radicalization phenomenon itself, the non-compulsory nature of most of the EU measures to prevent it and the competence distribution recognized in the Treaties.

---

<sup>1</sup>Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad de Granada, Profesor Sustituto Interino en la Universidad de Jaén.

PhD in International Relations from the University of Granada. Assistant Lecturer in the University of Jaén.

**KEYWORDS:** radicalization, terrorism, security, prevention, intelligence

## **1. INTRODUCCIÓN. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS**

Los ataques yihadistas son cometidos mayoritariamente por terroristas locales, radicalizados en sus países de residencia sin haber viajado al extranjero para unirse a grupos terroristas. Este grupo de actores locales es altamente diverso, conformado por individuos que han nacido en la UE o vivido en la UE la mayor parte de su vida, posiblemente conocidos por la policía si bien no por actividades terroristas y a menudo sin conexiones directas con el Estado Islámico [...] (Europol, 2018, 5).<sup>2</sup>

El terrorismo representa un desafío a la seguridad y orden públicos europeos que precisa de un enfoque integrado y de una respuesta conjunta por parte de la Unión Europea (UE) con el fin de preservar el espacio público y los valores democráticos europeos ante a esta cambiante amenaza. En los últimos años, la cuestión de los “combatientes terroristas extranjeros” ha adquirido especial relevancia entre la opinión pública y la agenda política de instituciones nacionales y europeas dentro de las tradicionales actividades contra el terrorismo<sup>3</sup>. En particular, la posibilidad de que nacionales europeos retornados de zonas en conflicto de Siria e Iraq atentaran en Europa ha alertado a los cuerpos y fuerzas de seguridad de los Estados miembros (EEMM) y formado parte de sus estrategias y planes de actuación, así como de numerosas iniciativas en materia de intercambio de información e inteligencia en la Unión; una alarma especialmente preocupante tras la derrota del autodenominado “Estado Islámico” en fechas recientes. Sin embargo, según los datos manejados por policía e investigadores, los atentados acaecidos en territorio europeo durante la presente década han sido organizados y perpetrados por terroristas locales, nacidos y formados en

---

<sup>2</sup> Traducción propia. Original: “Jihadist attacks are committed primarily by homegrown terrorists, radicalised in their country of residence without having travelled to join a terrorist group abroad. This group of home-grown actors is highly diverse, consisting of individuals who have been born in the EU or have lived in the EU most of their lives, may have been known to the police but not for terrorist activities and often do not have direct links to the Islamic State (IS) or any other jihadist organisation.”

<sup>3</sup> Muestra de ello son, por ejemplo, las continuas alusiones a los “combatientes terroristas extranjeros” de las diferentes Instituciones comunitarias, como el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo, así como la enorme repercusión que ha tenido este fenómeno entre la doctrina. Véanse, entre otras, la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2018, sobre las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Especial sobre Terrorismo (2018/2044(INI)), las Conclusiones del Consejo Europeo de 19 de junio de 2017 sobre la acción exterior de la UE contra el terrorismo (10384/17) y la Directiva 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la lucha contra el terrorismo (aprobada en Estrasburgo y entrada en vigor el 20 de abril de 2017), que incorpora nuevos delitos relacionados con los “combatientes terroristas extranjeros”. Asimismo, en el marco del Consejo de Europa, sus Estados miembros adoptaron el Protocolo adicional del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo del Consejo de Europa (CETS Núm. 217, adoptado en Riga y entrada en vigor el 1 de julio de 2017), dedicado en exclusiva a prevenir y reprimir la actividad de los “combatientes terroristas extranjeros” mediante la tipificación de una serie de actos relacionados, siguiendo las pautas de la Res. 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 24.09.2014.

Europa<sup>4</sup>, mostrando la necesidad de repensar la estrategia de prevención e integración seguida por los Estados europeos en las últimas décadas como elemento activo indispensable de la lucha contra el terrorismo.

Es bien sabido que la lucha contra el terrorismo no es un tema nuevo en la agenda europea (Hoffman y Reinares, 2014; Coolsaet, 2012). A pesar de ello, se ha caracterizado por ser una política tradicionalmente reactiva ante los atentados que se han sucedido en el continente europeo, por lo que el pilar preventivo solamente ha ido ganando terreno bien entrado el siglo XXI, especialmente tras la adopción de varias iniciativas en el ámbito del intercambio de información e inteligencia criminal entre los EEMM (Ruiz Díaz, 2017). En este periplo, el papel del Consejo Europeo ha sido esencial en la identificación del terrorismo como amenaza a la seguridad y el orden públicos europeos y en el establecimiento de las grandes directrices de la política comunitaria contra este fenómeno, basada principalmente en la Estrategia de la UE contra el Terrorismo<sup>5</sup>, así como en la puesta en marcha de una respuesta conjunta específica para prevenir la radicalización y el extremismo violento como paso previo a la comisión de actos terroristas. Así, la Estrategia contra la Radicalización<sup>6</sup>, adoptada en 2005 y revisada posteriormente hasta en dos ocasiones (2008 y 2014), constituye el desarrollo de uno de los cuatro pilares esenciales de la Estrategia europea contra el terrorismo –la prevención–, como veremos con mayor detalle en el siguiente epígrafe.

Pero, ¿qué hemos de entender por el término *radicalización*? En la Estrategia comunitaria no encontramos definición alguna sobre este fenómeno que nos facilite el análisis y permita unificar criterios en la lucha contra la radicalización que conduce al terrorismo en el seno de la UE. Como en el caso de la (ausente) definición de *terrorismo*, estamos ante un terreno conceptual difuso, con muchas aristas y enfoques diferentes según el interlocutor. Asimismo, con bastante frecuencia, “radicalización” y extremismo violento son utilizados como sinónimos, si bien se trata de etapas diferentes en un proceso compuesto en el que intervienen diversos factores internos y externos al individuo que no necesariamente se plasman en conductas violentas o actos terroristas *per se* (Schmid, 2013). La ausencia de una definición consensuada en el marco de la UE

---

<sup>4</sup> Puede verse la evolución de la situación del terrorismo en la UE en los informes anuales de Europol, disponibles en: <https://www.europol.europa.eu>.

<sup>5</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo*, 14469/4/05 REV 4, Bruselas, 30.11.2005.

<sup>6</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Estrategia de la Unión Europea para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas*, 14781/1/05 REV 1, Bruselas, 25.11.2005.

plantea numerosos interrogantes sobre el alcance y factores que condicionan el paso hacia la violencia de individuos radicalizados, dificultando el análisis y respuesta ante este complejo fenómeno.

Los desafíos surgen, entre otras razones, por la falta de una definición común clara de radicalización y extremismo y de un consenso sobre cuál es realmente el problema (violencia o ideología), cuáles son sus raíces (política, religión, integración fallida, identidad, guerras ,etc.), cuál es la cura (más o menos religión, cambios sociales, prevención del delito, tratamiento individual, castigos más duros, etc.), y quién puede acercarse mejor al grupo objetivo (trabajadores sociales blandos, policías duros o alguien en absoluto conectado con las autoridades) (DIIS, 2015, 13)<sup>7</sup>.

En el marco de nuestro breve análisis entenderemos la *radicalización* como un proceso multidimensional y complejo que sufre un individuo en el que intervienen varios factores que pueden conducir a conductas extremadamente violentas –aunque no siempre se manifiesta violentamente–. Entre sus principales elementos encontramos: *i*) la transición o proceso (personal o grupal) que experimenta un individuo hacia posturas dicotómicas en lo ideológico; *ii*) la previa concienciación sobre una determinada “injusticia” en relación a un asunto concreto; *iii*) el abandono del diálogo y otros medios pacíficos de resolución de conflictos por un activismo de marcado carácter ofensivo; y, en último término, *iv*) la posibilidad de desembocar en conductas violentas de diverso signo (actos de violencia política, terrorista o criminal) como medio de activismo. Por lo tanto, aunque en sí misma e individualmente considerada la radicalización de un individuo no es un delito, su manifestación en conducta violenta o la captación y radicalización de personas para la comisión de actividades terroristas se ha ido progresivamente tipificando en los principales códigos penales de los EEMM, junto con otros delitos interconectados, siguiendo las líneas de numerosos instrumentos legales internacionales y de la propia Directiva de 2017 contra el terrorismo<sup>8</sup>. Ante este fenómeno multidimensional, se hace necesaria, en consecuencia, una respuesta con carácter eminentemente preventivo igualmente pluridimensional e inter-agencias por la disparidad de actores y actividades esenciales que se precisan para abordar la radicalización desde sus diversas facetas y que incluyen no solamente a los actores y acciones tradicionales dentro del marco de la lucha contra el terrorismo (cuerpos y

---

<sup>7</sup> Traducción propia. Original: “The challenges arise not least from the lack of a clear common definition of radicalization and extremism and of a consensus over what the problem actually is (violence or ideology), what the roots are (politics, religion, failed integration, identity, wars, etc.), what the cure is (more religion, less religion, social changes, crime prevention, individual treatment, harsher punishments, etc.), and who can best reach the target group (soft social workers, tough police or someone not connected with the authorities at all).”

<sup>8</sup> Directiva 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la lucha contra el terrorismo, aprobada en Estrasburgo y entrada en vigor el 20 de abril de 2017.

fuerzas de seguridad, jueces, servicios de inteligencia, etc.), sino también a otros colectivos imprescindibles en el contexto de la integración social y la construcción de vías alternativas de “salida” de individuos ya radicalizados (trabajadores sociales, funcionarios de prisiones, comunidades religiosas, entidades de gobierno local, etc.).

El objetivo de esta comunicación es triple: *i*) abordar en qué consisten los fenómenos de violencia extrema y radicalización terrorista y su alcance e incidencia en el seno de la UE (epígrafe segundo); *ii*) analizar la respuesta ofrecida por la UE y el valor añadido de su intervención ante este complejo fenómeno (epígrafe tercero); y *iii*) proponer posibles mejoras en la respuesta de la UE e, indirectamente, de sus Estados miembros que redunden en la salvaguarda de sus principios y valores ante este creciente desafío a la seguridad de la Unión (epígrafe cuarto).

## **2. UNA ESTRATEGIA CONTRA LA RADICALIZACIÓN, ¿CON QUÉ FIN?**

En el siglo XXI, debido a la creciente interdependencia socioeconómica y los flujos migratorios globales, los Estados modernos afrontan desafíos inherentes a la naturaleza misma de sus complejas sociedades multiculturales. Además, las poblaciones locales se han visto especialmente afectadas por el impacto social de la reciente crisis económica internacional, sufriendo altas tasas de desempleo y pobreza relativa que han agravado desigualdades sociales internas preexistentes. Gestionar de manera eficaz tal diversidad y las demandas sociales de una población cada vez más heterogénea en lo socioeconómico, cultural y religioso es un desafío gigantesco para la supervivencia de nuestras democracias modernas. Los entes públicos y otros actores sociales comparten la responsabilidad de responder a estos desafíos integrando de manera exitosa e involucrando a toda la ciudadanía en ese complejo contexto socioeconómico internacional por medio de la implementación de acciones específicas que tengan por finalidad prevenir y abordar cualquier potencial signo de desafección social antes de que se manifieste de manera violenta. Como mantiene Joan Subirats:

Las democracias del futuro tienen una de sus pruebas más decisivas en su capacidad de contener a sociedades cada vez más plurales. [...] no es más fuerte un estado cuanto más homogéneo culturalmente sea, sino cuanto más heterogeneidad cultural sea capaz de contener. Ese será uno de sus valores esenciales. De no avanzar por esa vía, los incentivos a la desarticulación crecerán. (Subirats, 2014).

Esta “desarticulación” social es especialmente elevada en ciertos sectores de la población, cuyos individuos sienten que no pueden acceder en igualdad de condiciones a determinados servicios públicos, empleos en el mercado de trabajo o estatus socioeconómico. En tal contexto nacional e internacional, algunos individuos experimentan un proceso de radicalización que, en ocasiones, llega a manifestarse en extremismo violento debido a, entre otras razones, sentimientos de desigualdad social, discriminación o injusticia. Este fenómeno no es, sin embargo, una consecuencia inmediata de la creciente diversidad cultural o religiosa de nuestras sociedades modernas ni un proceso lineal que se perciba en todos los individuos. Por un lado, los procesos de radicalización están motivados por una serie de factores determinantes y razones que no siempre intervienen en cada individuo (Hoffman y Reinares, 2014; Coolsaet, 2012). En términos generales, estos factores de empuje y atracción pueden ser endógenos al individuo o sociales, ligados a la alienación social, la desafección con la política, la pobreza o los grupos y personas en riesgo de exclusión social. Por otro lado, solamente una pequeña parte de los jóvenes radicalizados expresa su descontento a través de la violencia; una violencia que puede presentarse en diferentes ámbitos sociales (ej., la familia; la escuela con el acoso; la pareja con la violencia de género; en el deporte; en Internet y redes sociales o espacios y videojuegos virtuales o el *cyberbullying*; bandas juveniles violentas, como los *Latin Kings* o Ñetas; en el espacio político con el ascenso de grupos anarquistas de extrema izquierda y partidos de ultraderecha; etc.).

Lejos de ser un desafío social específico a nuestro país o continente, la radicalización es un fenómeno global en continuo crecimiento en nuestras sociedades contemporáneas en todo el mundo (RAN, 2017; Winter et al., 2017; Comité de las Regiones, 2016; Schmid, 2013). Según algunos estudios, esta alienación social ha estado en el origen de varios ataques terroristas recientemente ocurridos en Europa e inspirados bien por los partidos de extrema derecha (ej., los actos terroristas en Noruega en julio de 2011), bien por interpretaciones radicales del Islam (ej., los ataques de París en noviembre de 2015 y Bruselas de marzo de 2016). Asimismo, la desafección social ha sido igualmente el factor desencadenante de protestas urbanas extremadamente violentas en Europa, en particular entre aquellos ciudadanos europeos de segunda o tercera generación descendientes de inmigrantes magrebíes, como ha puesto de relieve las revueltas sociales en las afueras de París en la última década. Sin embargo, la radicalización y la

violencia extrema pueden convertirse en problemas estructurales y patentes a largo plazo mientras duren las tensiones sociales en el conjunto de la población o entre grupos específicos de personas y no sean atajadas de manera eficaz por las autoridades públicas. Como resumen Schils and Verhage:

[...] algunos jóvenes se unen a movimientos más o menos dominantes que intentan encontrar soluciones en los márgenes del sistema político vigente. Hacen el cambio social posible y no presentan un problema, sino todo lo contrario. Se vuelve problemático, sin embargo, cuando [estos jóvenes] se sienten ignorados e intrascendentes. Entonces, la radicalización (violenta) repentina de un determinado grupo [...] puede ser síntoma de un problema al que la sociedad no puede responder de manera satisfactoria. (Schils and Verhage, 2017, 14-15).

En el seno de la UE el alcance de los procesos de radicalización entre jóvenes europeos empieza a tomar proporciones preocupantes, como apuntan los informes de Europol<sup>9</sup>. En dichos procesos juega un papel fundamental la propaganda yihadista en Internet y otros contenidos *online*, pero también la red de amigos o conocidos más cercana en un contacto directo y personal u *offline* que, incluso, se puede producir en las prisiones durante un período de internamiento por la comisión de otros delitos no necesariamente relacionados con el terrorismo. Además, cada vez con mayor frecuencia se demuestran los vínculos con el crimen organizado transnacional desde la propia “antesala” del terrorismo, puesto que la mayor parte de los jóvenes radicalizados en Europa tienen antecedentes penales por algún tipo de delito conexo con la criminalidad organizada, generalmente tráfico ilícito de drogas y armas de pequeño calibre. Es por ello que, especialmente en la última década, la UE ha prestado particular atención a la radicalización que conduce al terrorismo como medida de prevención en su estrategia de seguridad, si bien es cierto que este fenómeno es mucho más amplio del que podemos abarcar en esta breve comunicación y de la respuesta ofrecida por la Unión, eminentemente centrada en la lucha contra la radicalización ligada al terrorismo yihadista.

### **3. LA PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN EN LA ESTRATEGIA CONTRA EL TERRORISMO DE LA UNIÓN EUROPEA**

La Estrategia de la UE contra el Terrorismo se fundamenta en cuatro pilares sobre los que pivota la acción comunitaria: prevenir, proteger, perseguir y responder. Con este marco estratégico de fondo, la Unión ha desarrollado diferentes herramientas en los

---

<sup>9</sup> Véase Nota 3 para referencias.

planos normativo, institucional, judicial y policial para atajar el terrorismo desde sus manifestaciones más tempranas. En primer lugar, en el terreno normativo, se han incorporado nuevos delitos en la versión más reciente de la Directiva contra el terrorismo –particularmente, aquellos ligados a los “combatientes terroristas extranjeros”–, mientras que otros instrumentos legales han tipificado conductas relacionadas directa e indirectamente con el terrorismo<sup>10</sup>. En cuanto al papel de las instituciones, a los roles tradicionalmente jugados por el Consejo Europeo como promotor de las grandes líneas de actuación comunitaria y el Consejo de la UE como principal órgano ejecutor de la política contra el terrorismo, se le añade la figura del Coordinador contra el Terrorismo –cargo que desde 2007 viene ejerciendo Gilles de Kerchove y que supone un elemento más simbólico que efectivo en la lucha contra el terrorismo–, así como otros actores del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), como Europol y Eurojust, que han visto reforzadas sus competencias en materia antiterrorista en los últimos años con sendas reformas de sus reglamentos<sup>11</sup>. En el plano policial, también en el seno de la UE se han puesto en marcha instrumentos de cooperación de carácter eminentemente preventivo que vienen a sumarse a las (latentes) disposiciones del acervo Schengen y tienen como eje central el papel de la inteligencia criminal como medida activa de lucha contra el terrorismo<sup>12</sup>. Por último, en el terreno

---

<sup>10</sup> Valgan de ejemplos las medidas más recientes contra el tráfico ilícito de armas ligeras y de pequeño calibre (Directiva 2017/853 del Parlamento Europeo y del Consejo, adoptada en Estrasburgo y entrada en vigor el 13 de junio de 2017) y la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (Directiva 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, aprobada en Estrasburgo y entrada en vigor el 9 de julio de 2018; y Directiva 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal, aprobada en Estrasburgo y entrada en vigor el 2 de diciembre de 2018).

<sup>11</sup> Estas reformas han venido a sumar competencias y reforzar el papel investigador de ambas agencias del ELSJ en materia antiterrorista, a las que podría sumarse la recientemente creada Fiscalía Pública Europea (FPE) de adoptarse la propuesta de reforma de su reglamento para abarcar la lucha contra el terrorismo. Véanse, para la definición de competencias en materia antiterrorista de ambas agencias sus reglamentos: Reglamento 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), aprobado en Estrasburgo y entrado en vigor el 13 de junio de 2016; y Reglamento 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust), aprobado en Estrasburgo y entrado en vigor el 11 de diciembre de 2018. Asimismo, de manera adicional: propuesta de la Comisión sobre la ampliación de competencias de la FPE a la lucha contra el terrorismo [COM(2018) 641 final, 12.9.2018].

<sup>12</sup> Sin ánimo de ser exhaustivos, sirvan de ejemplos: Directiva 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave, adoptada en Bruselas y entrada en vigor el 25 de mayo de 2016; Decisión 2008/615/JAI del Consejo sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza (Decisión Prüm), adoptada en Luxemburgo y entrada en vigor el 26 de agosto de 2008; Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea (“Iniciativa Sueca”), entrada en vigor el 30 de diciembre de 2006;

judicial varias han sido las mejoras introducidas en los últimos años en relación a la obtención e intercambio de pruebas y la ejecución de sentencias en la UE en el marco de iniciación e incoación de procesos judiciales en caso de terrorismo, así como otras iniciativas legislativas en el ámbito procesal que han venido a completar el panorama legal de los EEMM<sup>13</sup>.

Específicamente en cuanto a la Estrategia contra la Radicalización, ésta supone un pilar fundamental de la prevención del terrorismo en la estrategia de la UE, completando los instrumentos identificados anteriormente y que tienen un alcance universal. En líneas generales, la actuación de la Unión en materia de prevención de la radicalización que conduce al terrorismo puede subsumirse en los siguientes ejes fundamentales: acciones preventivas de apoyo y complemento, represivas y, por último, de “desradicalización” y desvinculación (Ruiz Díaz, 2017). Entre las medidas preventivas de apoyo, dado el carácter secundario de la intervención comunitaria en este ámbito<sup>14</sup>, la Unión ha puesto especial énfasis en la autorregulación de los medios de comunicación y su papel para evitar la propagación de la retórica extremista y del discurso del odio, para lo cual patrocinó el Foro de Internet de la UE a finales de 2015 y ha organizado diálogos interreligiosos en los que han participado no solamente expertos en materia de seguridad, sino también amplios sectores de la sociedad civil y religiosa europea. Además, en mayo de 2016, la Comisión publicó el Código de Conducta,

---

y Decisión 2005/671/JAI del Consejo, relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo, adoptada en Bruselas y entrada en vigor el 30 de septiembre de 2005. Asimismo, Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, hecho en Schengen el 19 de junio de 1990 y entrado en vigor en 1995.

<sup>13</sup> Entre otros instrumentos, Decisión marco 2008/947/JAI del Consejo, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas, adoptada en Bruselas y entrada en vigor el 16 de diciembre de 2008; Decisión marco 2008/909/JAI del Consejo, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la UE, adoptada en Bruselas y entrada en vigor el 5 de diciembre de 2008; Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la orden europea de investigación en materia penal, adoptada en Bruselas y entrada en vigor el 21 de mayo de 2014; y Directiva 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio, adoptada en Estrasburgo y entrada en vigor el 1 de abril de 2016.

<sup>14</sup> No olvidemos que la seguridad es una cuestión sometida a la competencia estatal, como recogen los Tratados (art. 4 TUE). Así se ha plasmado igualmente en la Estrategia contra la Radicalización y sus revisiones posteriores: “El reto de luchar contra la radicalización y la captación de terroristas es fundamentalmente competencia de los Estados miembros, a nivel nacional, regional y local” [14781/1/05 REV 1, Bruselas, 25.11.2005, p. 6].

firmado por las principales empresas tecnológicas<sup>15</sup>, y, más recientemente, ha propuesto que nuevas medidas para luchar contra el contenido ilícito en Internet<sup>16</sup>, si bien siguen manteniendo el carácter voluntario que predomina en la actuación preventiva de la UE en materia antiterrorista.

En segundo lugar, las medidas represivas vendrían a complementar estas iniciativas preventivas. Además de los instrumentos legislativos contra el terrorismo que, con carácter general, tipifican delitos relacionados, la Decisión marco contra el discurso odio y xenófobo<sup>17</sup> busca que los EEMM tipifiquen la difusión de este tipo de contenidos, completando las disposiciones de las Directivas de servicios de comunicación audiovisual<sup>18</sup> y comercio electrónico<sup>19</sup>. Las autoridades de los EEMM pueden recurrir igualmente a la Unidad de Notificación de Contenidos de Internet (EU Internet Referral Unit, EU IRU), en el seno de Europol<sup>20</sup>, y a Eurojust para facilitar la identificación y retirada o bloqueo de contenidos que inciten al odio y al extremismo violento o constituyan una provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo.

En tercer lugar, es destacar el escaso desarrollo de las iniciativas destinadas a la desvinculación y, en último término, la “desradicalización” en el marco comunitario. Incluidas como posibilidad de actuación común en la revisión de la Estrategia

---

<sup>15</sup> Puede leerse este Código de Conducta a través del siguiente enlace: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1937\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1937_es.htm)

<sup>16</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – “Lucha contra el contenido ilícito en línea: hacia una mayor responsabilización de las plataformas en línea”, COM (2017) 555 final, Bruselas, 28.9.2017.

<sup>17</sup> Decisión marco 2008/913/JAI del Consejo, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, adoptada en Bruselas y entrada en vigor el 6 de diciembre de 2008.

<sup>18</sup> Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), adoptada en Estrasburgo y entrada en vigor el 5 de mayo de 2010; y Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado, adoptada en Estrasburgo y entrada en vigor el 18 de diciembre de 2018.

<sup>19</sup> Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico), adoptada en Luxemburgo y entrada en vigor el 17 de julio de 2000.

<sup>20</sup> Establecida en el seno de Europol en julio de 2015, esta Unidad actúa como centro de conocimiento técnico, ayudando a las autoridades estatales a identificar y eliminar o bloquear los contenidos extremistas violentos en línea, en cooperación con las compañías de telecomunicaciones, como se dispone en el Código de Conducta y la normativa antiterrorista europea. Puede encontrar más información sobre esta Unidad, especialmente sobre los casos de contenidos potencialmente ilícitos evaluados por ella hasta la fecha, en: [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu).

acontecida en 2014, el establecimiento de “estrategias de salida” se deja en manos de los EEMM, con el oportuno concurso de la Red de la UE para la Sensibilización frente a la Radicalización (RSR, o RAN por sus siglas en inglés)<sup>21</sup>, debiendo adaptarse «a la cultura y al contexto específico de que se trate» (Consejo de la UE, 2014, 11). Es de lamentar que la Estrategia dedique tan poco espacio a fomentar este tipo de estrategias y el fomento del intercambio de buenas prácticas, especialmente involucrando al funcionariado de prisiones –otro de los grandes temas ausentes en la estrategia contra la radicalización de la UE–, así como a otros colectivos que pueden desempeñar igualmente un papel relevante, como las propias comunidades religiosas y la familia, y se tienen en consideración en la implementación de este tipo de programas “de salida” en países de nuestro entorno (ej. Bélgica).

Por último, la prevención de la radicalización terrorista en la UE tiene una importante dimensión exterior que complementa los esfuerzos realizados a nivel interno. Los diálogos políticos y foros internacionales en los que la Unión participa, principalmente en el marco de Naciones Unidas, forman parte de la acción exterior contra el terrorismo con carácter general, que se completa con la actuación puramente bilateral en el marco de los procesos de adhesión y las relaciones con países del vecindario europeo más próximo o socios privilegiados (ej. Estados Unidos). Esta dimensión exterior de la prevención de la radicalización que conduce al terrorismo – presente desde 2005 en la Estrategia contra la Radicalización– ha vuelto a ser reforzada en las Conclusiones Consejo Europeo de 19 de junio de 2017, donde los líderes europeos mantienen que «la lucha contra el terrorismo y la prevención de la radicalización siguen siendo retos prioritarios para la UE y sus ciudadanos»<sup>22</sup>, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras. Sin embargo, los instrumentos de esta acción exterior contra la radicalización siguen perteneciendo al ámbito tradicional de la cooperación internacional y el diálogo político (voluntario) entre las partes, siendo únicamente relevantes en el terreno de la preparación de la adhesión de terceros Estados a la Unión en el marco de la política de ampliación, donde las “zanahorias” o recompensas son verdaderamente el motor del cambio de las reformas en este sentido.

---

<sup>21</sup> Puede encontrar más información sobre esta Red de apoyo, establecida en 2011 por la Comisión Europea, en: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en).

<sup>22</sup> Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones del Consejo sobre la acción exterior de la UE en materia de lucha contra el terrorismo (19 de junio de 2017)*, 10384/17, Bruselas, 19 de junio de 2017, p. 2.

#### 4. CONCLUSIONES GENERALES Y PROPUESTAS DE MEJORA

Oscilando entre el *soft law*, la formación de profesionales y las medidas represivas desde el Derecho penal, la respuesta comunitaria encuentra dificultades para abordar eficazmente el fenómeno de la radicalización terrorista, especialmente teniendo en cuenta la actuación descoordinada derivada *inter alia* de la propia atribución competencial en esta materia. Si atendemos a las cifras de detenidos y ataques terroristas frustrados de los informes de Europol, con carácter general, la lucha contra el terrorismo en la UE está teniendo sus frutos. Sin embargo, la prevención de la radicalización que conduce al terrorismo necesita de mayores y más decididos impulsos para que, a medio y largo plazo, pueda alcanzar sus objetivos. Actualmente, el grueso de las medidas contra la radicalización descansa sobre la buena voluntad de cooperación entre los EEMM, sobre todo en materia de intercambio de información y datos entre autoridades policiales y aduaneras, una cuestión que ha de afrontar brechas técnicas y de interoperabilidad de las diferentes bases de datos derivadas principalmente de la metodología seguida en cada Estado miembro o de la falta de recursos suficientes y del papel secundario en la investigación desplegado hasta la fecha por Europol y Eurojust, así como de la –todavía hoy– falta de confianza mutua entre EEMM a la hora de compartir este tipo de información.

Por otra parte, es imprescindible reforzar el papel del funcionariado de prisiones en los programas de prevención y desvinculación/“desradicalización”. A pesar de la escasa atención que obtiene este colectivo en la Estrategia contra la Radicalización de la UE, su rol es fundamental no solamente para evitar la propagación de mensajes radicales entre presos que cumplen condena o están a la espera de sentencia firme por delitos relacionados con el terrorismo, sino también a la hora de prevenir la radicalización de presos comunes en contacto directo con dicho grupo radicalizado en la cárcel. Resulta igualmente desacertado el enfoque seguido hasta ahora, por ejemplo, en el caso de las prisiones españolas, en las que se distribuye y realiza un seguimiento directo de cada recluso potencialmente en riesgo de radicalización en función de su inclusión en una serie de perfiles (reclutadores, colaboradores e internos en riesgo); una tendencia seguida igualmente en países de nuestro entorno que en nada debilita la radicalización y desvinculación de individuos ya radicalizados o en riesgo de serlo en el entorno carcelario. Es, por ello, necesario e inaplazable mejorar y completar los instrumentos

sociales y jurídicos comunitarios actualmente en vigor<sup>23</sup> para prevenir la violencia extrema y la radicalización en las prisiones y facilitar la reintegración social de detenidos, en línea con las recomendaciones de Naciones Unidas en la materia (UNODC, 2016), desmontando así el discurso del odio del que se sirven los terroristas y captadores.

Asimismo, debe plantearse seriamente en el seno de la UE que las medidas para la eliminación de contenidos ilícitos *online* sean obligatorias y no dependan, como hasta ahora, de la discreción de los prestadores de servicios de alojamiento o almacenamiento de datos. Esta propuesta, recogida en las Conclusiones y recomendaciones de la Comisión Especial sobre Terrorismo del Parlamento Europeo<sup>24</sup> y en una reciente propuesta legislativa de la Comisión Europea<sup>25</sup>, resulta imprescindible para la consecución de los objetivos de la Estrategia contra la Radicalización, puesto que la «cooperación voluntaria [establecida a raíz del Foro Europeo de Internet y del Código de Conducta] es [...] insuficiente» (Parlamento Europeo, 2018). La autorregulación del sector no ha resultado eficaz y este tipo de contenido sigue siendo fácilmente distribuible en Internet, contribuyendo de manera esencial a la radicalización y activismo de los denominados «lobos solitarios»<sup>26</sup>, por lo que las empresas tecnológicas deben desempeñar un papel más activo en la lucha contra la radicalización *online* y retirar (completa o parcialmente, según el caso) aquellos contenidos ilícitos debidamente identificados, además de informar regularmente a las autoridades de los EEMM y actores de la UE sobre la aparición de este tipo de contenidos en línea. En este sentido, la UE ha de adoptar unas reglas claras y precisas que determinen los límites de

---

<sup>23</sup> En la UE se han adoptado algunas herramientas en materia de tratamiento de presos que tienen incidencia tanto en el plano legal como social, buscando su rehabilitación y reinserción en la sociedad de acogida. Así, sirvan de ejemplo: Decisión marco 2008/909/JAI del Consejo, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la Unión Europea, adoptada en Bruselas y entrada en vigor el 5 de diciembre de 2008; Decisión Marco 2008/947/JAI del Consejo, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas, adoptada en Bruselas y entrada en vigor el 16 de diciembre de 2008; y Decisión marco 2009/829/JAI del Consejo, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional, adoptada en Luxemburgo y entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009.

<sup>24</sup> PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2018, sobre las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Especial sobre Terrorismo (2018/2044(INI))*, P8\_TA-PROV(2018)0512.

<sup>25</sup> COMISIÓN EUROPEA (2018). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo para la prevención de la difusión de contenidos terroristas en línea*, COM(2018) 640 final – 2018/0331(COD), Bruselas, 12.9.2018.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 1.

esta intervención y garanticen que la lucha contra el terrorismo garantiza plenamente el respeto de las libertades y derechos fundamentales de la ciudadanía europea.

Por último, pero no por ello menos importante, la UE debe prestar especial atención a la integración social y promover medidas conjuntas que eviten la alienación del individuo, uno de los factores clave en todo proceso de radicalización. La actual competencia de la Unión en este terreno es meramente subsidiaria, siendo una función reservada a los EEMM. No obstante, en la UE debería abordarse más concienzudamente y de manera concertada la puesta en marcha en cada Estado miembro de proyectos sociales y educativos que tengan presente con carácter transversal la prevención y lucha contra la radicalización y el extremismo violento, en particular mediante la asignación de recursos del Fondo Social Europeo y la coordinación de las medidas estatales en este sentido, favoreciendo las sinergias entre las diferentes iniciativas y fondos europeos (no solamente aquellos específicamente diseñados para abordar materias relacionadas con la seguridad, como el Fondo de Seguridad Interior, sino también con el conjunto de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos), así como el intercambio de buenas prácticas para la correcta difusión de sus principales resultados. Solamente luchando de manera conjunta contra los factores socio-económicos que favorecen la alienación y, por ende, están en la raíz de la radicalización –especialmente entre la juventud europea– será posible garantizar la consecución de los objetivos de la Estrategia de la UE contra el Terrorismo a medio y largo plazo.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- COOLSAET, R. (2012). *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge. European and American Experiences*, 2ª Edición. Oxon: Routledge.
- HOFFMAN, B. y REINARES, F. (2014). *The Evolution of the Global Terrorist Threat: From 9/11 to Osama bin Laden's Death*. Nueva York: Columbia University Press.
- GUTIÉRREZ, J. A., JORDÁN, J. y TRUJILLO, H. (2008). Prevención de la radicalización yihadista en las prisiones españolas. Situación actual, retos y disfunciones del sistema penitenciario, *Athena Intelligence Journal*, 3 (1), pp. 1-12.
- RUIZ DÍAZ, L. J. (2017). La prevención de la radicalización en la estrategia contra el terrorismo de la Unión Europea. Entre *soft law* e impulso de medidas de apoyo, *Revista Española de Derecho Internacional*, 69, pp. 257-280.
- SCHILS, N. y VERHAGE, A (2017). Understanding How and Why Young People Enter Radical or Violent Extremist Groups, *International Journal Conflict and Violence*, 11, pp. 1-17.
- SCHMID, A. P. (2013). Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review, *ICCT Research Paper*, 2.

SUBIRATS, J. (2014). Políticas Sociales. En S. Catalán y A. J. González (Coords.), *Manual Atalaya de apoyo a la gestión cultural*. Disponible en: <http://atalayagestioncultural.es/inicio>.

WINTER, D. A. et al. (2017). *The Role of the Sub-National Authorities from the Mediterranean Region in Addressing Radicalisation and Violent Extremism of Young People*, European Committee of the Regions. Disponible en: <https://cor.europa.eu/>.

## **ANEXO BIBLIOGRÁFICO**

COMITÉ DE LAS REGIONES (2016). *La lucha contra la radicalización y el extremismo violento: los mecanismos de prevención de ámbito local y regional*, CIVEX-VI/010.

DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES (DIIS, 2015). *The Danish Approach to Countering and Preventing Extremism and Radicalization*, <http://pure.diis.dk/>.

EUROPOL (2018). *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018*, [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu)

RADICALISATION AWARENESS NETWORK (RAN, 2017). *Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism. Approaches and Practices*, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network).

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC, 2016). *Manual sobre la gestión de prisioneros extremistas violentos y prevención de la radicalización a la violencia en prisión*, <https://www.unodc.org/>

# **AN OVERVIEW OF COUNTERTERRORISM DISCOURSE WITHIN THE NATIONAL CONGRESS OF THE COMMUNIST PARTY OF CHINA: SOME CONSIDERATIONS FOR INTERNATIONAL COOPERATION**

## **BREVE ANÁLISIS DEL DISCURSO ANTITERRORISTA EN LOS CONGRESOS NACIONALES DEL PARTIDO COMUNISTA CHINO: CONSIDERACIONES PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

**Belén García-Noblejas Floriano<sup>1</sup>**

10 de abril de 2019

### **RESUMEN**

La implicación de China en la lucha antiterrorista ha venido desarrollándose tras los ataques del 11S. Las diferencias normativas y metodológicas entre las potencias liberales y China, así como una relativa falta de conocimiento sobre su conceptualización del terrorismo, afectan a las posibilidades reales de cooperación. Este estudio realiza un análisis crítico de los discursos presidenciales durante los Congresos Nacionales del Partido Comunista Chino. A través del cual pretende contribuir a un entendimiento genérico de las prioridades del gobierno chino y su contextualización del fenómeno terrorista, determinadas por su sistema político de "Partido Estado". Este estudio permite estimar las posibilidades y limitaciones para la cooperación antiterrorista entre las potencias liberales y China. Además, se estudia la evolución del discurso antiterrorista como herramienta de legitimación de políticas antiterroristas a nivel nacional e internacional. La importancia de este estudio radica, pues, en su relación directa con la seguridad internacional y humana.

**PALABRAS CLAVE:** China, terrorismo, seguridad, Sistema de Partido Estado, análisis crítico del discurso.

### **ABSTRACT**

---

<sup>1</sup> Doctoranda en Ciencias Humanas: Geografía, Antropología y Estudios de África y Asia en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM); correctora para el Máster Seguridad Interior, Inteligencia y Terrorismo de la Universidad Internacional de la Rioja (UNIR)  
PhD Researcher in Human Sciences: Geography, Anthropology and African Asian Studies at Universidad Autónoma de Madrid; Proofreader and editor in the Master's Degree Interior Security, Intelligence and Terrorism at Universidad Internacional de la Rioja (UNIR)

China's implication in counterterrorism affairs has been increasing and developing after September 11<sup>th</sup>, 2001. The potential for international cooperation in this regard, specially between liberal countries and China, is affected by normative and methodological disparities and, beyond that, relative unfamiliarity about China's conceptualization of the issue itself. A corpus linguistic analysis of National Congress of the Communist Party of China provides a general understanding of China's general discourse that, followed by an observation of its representation of terrorism, allows us to understand the interrelation between them. This study evaluates the real possibilities and limitations for cooperation between liberal countries and China in counterterrorism. It offers a general view of the evolution of China's counterterrorism discourse as a legitimizing tool for particular national and international policies that go in line with its "Party State" system. The importance of this study, therefore, lays on its direct relation to international and human security.

**KEYWORDS:** China, terrorism, security, Party State System, Critical Discourse Analysis.

## 1. INTRODUCTION

The importance of China and its involvement within global non-traditional security matters has been increasing in the last decades (Clarke, 2018; Murphy, 2017; Wayne, 2009; Pan Guang 2006; Giglio, 2004). China and its methodologies are often approached from a liberal perspective, which does not match the country's reality. Aiming at closer cooperation with China implies understanding its real national priorities (Duchatel and Ekman, 2015, 1-4). Official political speeches for national audiences are a good source of information about the underlined ambitions of the Chinese government.

This paper is part of a more extended research project that focuses on China's counterterrorism discourse as a legitimating tool. Taking Richard Jackson's theory of Critical Terrorism Studies (Jackson, 2016) as a theoretical framework, the study explores the application of the term "terrorism" in the context of China. This paper presents some general considerations regarding China's national priorities and a broad picture of the role of its counterterrorism discourse within those. This first approach is necessary to deepen further analysis on the issue.

First, this research extracts Chinese Government's priorities through a quantitative and qualitative analysis of some of the most relevant governmental speeches: National

Congress of the Communist Party of China [NCCPC]<sup>2</sup>. Through this analysis, metanarratives and priorities are revealed. Keeping attention to mentions about any of the so-called Three Evil Forces<sup>3</sup>, I consider their role in the broader scope of China's interests.

A broad analysis of the role of the discourse around terrorism within the NCCPC, and a general observation of China's White Papers related to national security allows us to determine how it contributes to actual priorities of the Chinese Government, represented by political stability and Party supremacy.

Even though limited time and space does not allow a deeper analysis, this research brings up further questions regarding counter-terrorism discourse in China and its implications for potential cooperation with liberal and non-liberal counterparts abroad.

Setting China's prioritization of Party supremacy as a focal point and, considering its methodologies to foster it, the importance of this study lies in its direct relation to international and human security.

## **2. NARRATIVES, PROPAGANDA AND SOCIAL COHESION IN THE "PARTY STATE"**

Narratives and discourse are both reflections and shapers of ideas (Andrews et al. 2015, 141). Ideology takes a relevant place within discourse, both to foster and combat doctrines that allow or detriment social cohesion. Putnam suggested that those societies that are based on an inclusive national identity are better capable of dealing with the problems derived from multi-ethnic societies (Putnam, 2007, 137-174). In this regard, we could say that a strong national identity contributes to social cohesion that, consequently, fosters stability. This connection between national identity and social cohesion has been defended by an increasing number of scholars (Reeskens and Wright, 2013; Huntington, 2004; Brubaker, 1992; Smith, 1991). China's government also agrees with this understanding of social cohesion as a prerequisite for national security (Edney, 2015, 259–272). The question would be where the limits must be set for political intervention in people's ideologies. As we will see later in this article, China's

---

<sup>2</sup> The National Congress of the Communist Party of China are celebrated once every five years and they set the most relevant policies for the following years.

<sup>3</sup> Three Evil Forces or Three Evils (三股势力) are used by the Chinese government to refer to "terrorism", "extremism" and "religious extremism". This designation has been popularized after September the 11<sup>th</sup>. (Zhang 2019)

conceptualization of human rights does not correspond to the liberal thought. China's political system represents a Party State or "partocracy", where the Party is the maximum ideological leader (Ming Xia, *The New York Times*, 2002). Through its discourse, among other means, the Chinese Government promotes particular ideologies, such as Confucianism and Marxism-Leninism, to promote social cohesion and legitimate, that way, the Party.

With this aim, China produces a rather homogeneous official national discourse that is controlled and widely disseminated through a complex governmental propaganda system (宣传系统 *xuanchuan xitong*), which Shambaugh describes as a "...sprawling bureaucratic establishment, extending into virtually every medium concerned with the dissemination of information" (Shambaugh, 2007, 27). Propaganda is transmitted through every public mean, including the media, education and other public organs such as cultural institutions or political discourses. This study focuses on the speeches conducted by government officials during NCCPC. As part of the propaganda apparatus, political discourses contribute to the spread of ideologies able to foster national cohesion, sometimes at the cost of individual rights. However, individual and human rights are not inherently Chinese. They derive from the liberalist system, which prevailed after the End of the Cold War. In the last years, liberal values have started being questioned, especially after the election of Donald Trump and Brexit. Alternative ideologies such as those promoted by the Chinese government (Marxism, economic pragmatism and Traditional Chinese Thought) have been gaining momentum (Yan, 2018, 1-22). Most Western scholars take liberal perspectives when analyzing China. This study aims at providing an unbiased study of China's discourse, understanding it within its political culture and ideological base.

Several academics specialized in Critical Discourse Analysis affirm that there is a close relationship between public discourse and public practices (Graef, da Silva & Lemay-Hebert 2018, Chowdhury and Krebs 2010, Reyes 2011, Kruglanski, Crenshaw *et al.* 2008, Hart, Jarvis *et al.* 2005, Reisigl 2008, Leeuwen 2008, Wodak 2008). Discourse is, therefore, a powerful mean to spread ideology and shape societies. Thus, this study will specially focus on the connections between discourse as a propagandistic vehicle, ideology (nationalism, in particular) and social cohesion and how this is applied by PCC to build a particular discourse that indirectly contributes, also, to the legitimacy of the government while advancing the fight against terrorism.

In the next chapter we will go through an analysis of China's discourses in front of NCCPC and its connections to national security, more particularly as an instrument that collaterally contributes to counter terrorism.

### **3. NATIONAL CONGRESS OF THE COMMUNIST PARTY OF CHINA: NATIONAL DISCOURSE AND MAIN METANARRATIVES**

One of the most relevant political events in China corresponds to its NCCPC. These meetings, celebrated once every five years, mark the main strategies, policies and mandates for the following five years, representing a meaningful reference to know the main priorities of the Chinese Government.

Looking at the discourse we will first see what the priorities are and, later in this paper, what place terrorism takes within them. Summarizing the priorities of the government at a given moment, these meetings provide a definite source of information at different levels, including national security.

Inconsistencies in official publications of such reports implied an impossibility for steady, systematic corpus gathering. However, all the reports in this thesis have been published by official media<sup>4</sup>.

As stated before, the ultimate goal of this first analysis is to examine the role of "terrorism" within National priorities. After a first reading of each discourse, it is not difficult to notice that terrorism is not a priority within the discourse. In spite of this, the interaction between topics could be relevant to understand what role terrorism plays within the main meta-narratives within the discourse. Therefore, the focus in this chapter is directed on knowing what the dynamics are within the domestic discourse and what role the issue of terrorism plays within it.

To start with my analysis, I first conducted a regular reading of NCCPC between 1992 and 2017<sup>5</sup> to find the main meta-narratives. Then, a more meticulous quantitative

---

<sup>4</sup> Every gathered document has been collected from the Ministry of Foreign Affairs or State-run media agencies such as Beijing Review or Xinhua News Agency)

<sup>5</sup> The events of Tiananmen in 1989 and the decline of the Communist World with the End of Cold War in 1991 put the spotlight on China's government legitimacy. The 1992 NCCPC is selected as the first celebrated Congress after this turning point in China's government image abroad. Also, the first recorded terrorist attack in Xinjiang happened in 1991 (Pokalova, 2013). Pokalova offers a very meaningful gathering of protests and terrorists attacks in Xinjiang, as well as government measures.

analysis is conducted through the methodology of Corpus Linguistics<sup>6</sup>, making use of the Keyword in Context [KWIC] tool of the Lancsbox software<sup>7</sup>. The aim is to reveal metanarratives and priorities of the Chinese Government at a broad level.

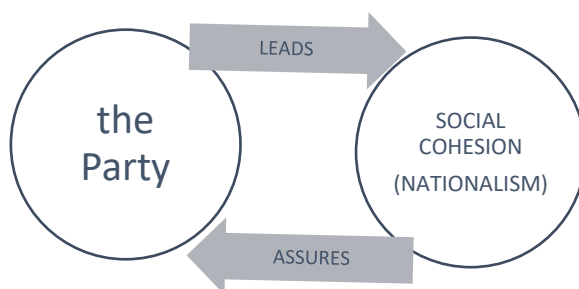
Through a general reading of these speeches, it is possible to locate some main topics that are directly related to these keywords. These speeches turn around three main meta-narratives:

- Party's leadership
- Development
- Ideology

As subthemes we could find opening up, Marxism-Leninism, Deng Xiaoping Theory...etc. Based on a "Party State" political system, it is not surprising to find the following relations or logic: to achieve a well-off society, development is needed. In order to achieve development, social cohesion and the leadership of the Party are needed.

In line with its ideological grounds, we find that everything in the speeches derive from and is directed to the Party. The Party leads national ideology and development. Those two, together, allow social cohesion through well-being and nationalism and finally, those return to the Party in the form of popular support (Edney, 2015, 259–272).

Image 1. Relation between "The Party" and "Nationalism"



Fuente: Elaboración propia

---

<sup>6</sup> Corpus Linguistics allows... "researchers to uncover linguistic evidence for prevailing/majority and resistant/minority discourses as a large corpus is likely to show a range of ideological positions – something which an analysis of a single text may be less likely to reveal." (Baker, Paul: Using Corpora in Discourse Analysis. [Homepage; retrieved: 2014-02-24]). Due to the large number of texts and other linguistic units, corpus-linguistic analyses "are always based on the evaluation of some kind of frequencies" (Gries 2009: 2)

<sup>7</sup> Lancsbox is "...a software package for the analysis of language data and corpora developed at Lancaster University Lancaster University". <http://corpora.lancs.ac.uk/lancsbox/> (accessed August 2018).

Sept 11<sup>th</sup>, 2001 has been taken as a turning point due to its proven relevance for the change in the counterterrorism discourse globally. Representing the beginning of the fourth wave of terrorism (Rapoport, 2013, 282–311), this event also had influence on the Chinese context (Clarke 2018, Purbrick 2017, Zhou 2017, Jai 2016, Scot Tunner 2016, Clarke 2008, Giglio 2004). It seemed relevant for this research, therefore, to explore potential variations between pre and post 9.11 priorities.

In order to support my analysis, I proceed to a more precise dissection of each speech through a quantitative analysis of the most frequent words within them. Table 1 below shows the most relevant keywords in these speeches. In order to sharpen my analysis, this board only shows those keywords which relative frequency<sup>8</sup> surpass the cutting sum of 50. We find out that in 25 years and, Despite the events of September the 11<sup>th</sup>, main keywords remained.

Table 1. Keywords in NCCPC 1992-2017

<b><u>1992 y 1997</u></b>	<b><u>2002-2017</u></b>
Party (88.050629)	Party (95.499797)
Development (58.033369)	Development (86.265147)
People (55.782075)	People (70.611289)
	System (69.147259)

Fuente: Elaboración propia

A general reading of these speeches and the KWIC tools both proved the emphasis placed on the Party. Its relevance remains regular throughout the years, keeping regular mentions to it throughout the discourse, probably aiming at creating links between every topic in the discourse and the Party’s leadership.

As Purbrick states it, «...*Chinese government counter-terrorist efforts are part of wider motivations relating to domestic stability, foreign policy, geo-political relations, economic growth, and nationalism*» (Purbrick, 2017, 236-256). It is argued that ideology provides the cultural basis for the legitimacy of state power and that national culture is also a source of legitimacy and national cohesion; therefore, problems in either of these areas could spark a national crisis (Han, 2004, ). Understanding the prioritizing goal of keeping PCC’s supremacy for domestic stability through ideology,

<sup>8</sup> Relative (or normalized) frequency “...answers the question how often might we assume we will see the word per x words of running text?” Normalised frequencies are usually given per thousand words or per million words.” In our analysis Lancsbox provides relative frequencies given per 10k words.

how is the discourse built so it assures political stability and, what role does “terrorism” play towards this aim? Religion, ethnic minorities, separatism and poverty are prone to trigger social segmentation, implying a threat to national security (Han, 2004, 9-16). From a Chinese perspective, “terrorism” would only be another result of social division and cultural differentiations. As we will see later in this paper, precisely “terrorism”, “separatist” and “religious” represent the most frequent words among a set of selected terms related to China’s conceptualization of the problem. This could give clues about China’s classification of terrorism as one of the three evil forces (“terrorism, separatism and religious extremism”). Despite the differentiation the term “terrorism” adopts in liberal countries, in China, those three terms are grouped together within the term “three evil forces”, representing interrelated consequences that could be diminished through social cohesion.

National security is dependent to power, and such power depends itself “...on its political stability, social cohesion and economic productivity” (Leffler, 1990, 143). In this aspect, an appealing discourse can foster a more cohesive and, consequently, more powerful society (Edney 2015, Wang and Lu 2008). As we have seen through this analysis, the role of the Party to operate this power is actively reflected within China’s discourse.

Thus, NCCPC speeches show a tendency to foster nationalism and cohesion through the leadership of the Party, ideology and development. Even though terrorism is not a priority within these discourses, a quantitative analysis of China’s contextualization and representation of the issue within its prominent domestic discourse would rise further questions about the interaction between counterterrorism and China’s higher priorities.

This realization sets a take-off for the rest of national discourse analysis, but a deeper understanding of China’s instrumentalization of terrorism needs a more precise examination. Aiming at this goal, next chapter conducts a new quantitative analysis that pays special attention to China’s interpretation of terrorism within the same speeches. This will allow us to understand more in detail China’s understanding of the issue, as well as its effect on greater priorities.

#### **4. TERRORISM WITHIN THE CHINESE NATIONAL CONTEXT**

The importance China has been placing on non-traditional security matters such as terrorism has been increasing in the last decades (Zhang 2019, Purbrick 2017, Clarke 2008, Guang 2006). Despite this tendency, its public visibility has not been evident until 2013, when the National Counterterrorism Leading Group celebrated its first conference (Zhang, 2019, 1).

As we have seen, China's official discourse on "terrorism"<sup>9</sup> has not intrinsically been emphasized within NCCPCs. National discourse in this context has been shaped around other security matters. This chapter interprets China's consideration of "terrorism" for its domestic security, as well as its evolution in the last decades, in order to find clues for further research.

Since the ultimate interest of this study is understanding the role of counter-terrorism discourse, I steadily paid attention to topics that shared a connection to it. Due to the inaccuracy of China's conceptualization of the term, for this analysis it was needed to consider the term "Three Evil Forces" and its relationship to other phenomena such as separatism, ethnicity or religion.

As it was done in the previous chapter, a thorough quantitative study is conducted in order to determine the importance and characterization of the Three Evil Forces within these speeches. This paper only includes a broad qualitative revision of the most relevant fragments within the speeches.

#### **4.1 THE THREE EVIL FORCES AND THEIR REPRESENTATION WITHIN NATIONAL PARTY CONGRESSES. A QUANTITATIVE APPROACH**

China's understanding of terrorism does not correspond to United Nations' definition. According to Zhou, "separatism", "religious extremism" and "terrorism" are faced by the Chinese Government as dependent to each other, where extremism represents the ideological basis (Zhou, 2017, 2). Consequently, it is needed to carry on, as much as possible, an unbiased analysis of China's reality.

I therefore carry out a quantitative analysis of some specifically targeted terms connected to China's Three Evils. To select these terms, I considered the main nouns

---

<sup>9</sup> As it has been said before, China's conceptualization of terrorism does not correspond to United Nations' definition of the matter. Due to this, this analysis will need to adopt a Chinese perspective for its analysis. This allows a deeper understanding of China's intrinsic interpretation.

involved (terrorism, religious extremism/radicalism and separatism) and their derived words (terrorist, religion, religions, religious, extremist, separatist and territorial integrity)<sup>10</sup>.

Tables 2 and 3 show the results of a quantitative approach to the terms. In table 2 we see the total number of allusions to these terms within the discourse from 1992 until 2017. There is a division between 1997 and 2002 due to the milestone September 11<sup>th</sup> marked. Also, we see the relative frequency of each term within each discourse. This allows us to see the evolution of patterns in term use.

Noticed the general low frequency of these terms within the discourse, only words with a total relative frequency above 1 are considered.

Table 2. Three evil forces-related keywords analysis within discourses 1992-2017 as a whole

TERM	1992 y 1997	2002-2017
Terrorism	0 mentions	9 mentions in total (rel. freq. 1.013411)
Separatist	0 mentions	13 mentions in total (rel. Freq. 1.463816)
Religious	2 mentions (rel. Freq. 0.500288)	12 mentions in total (rel. Freq. 1.351214)

Fuente: Elaboración propia

Table 3. Frequency of selected terms within independent speeches

TERM	2002. 16 <sup>th</sup> NCCPC	2007. 17 <sup>th</sup> NCCPC	2012. 18 <sup>th</sup> NCCPC	2017. 19 <sup>th</sup> NCCPC
Terrorism	4 mentions (rel.freq. 1.921414)	1 mention (rel.fre. 0483395)	1 mention (rel. freq. 0.449802)	3 mentions (rel.freq. 1.196649)
Separatist	4 mentions (rel. freq. 1.921414)	1 mention (rel.fre.0.483395)	3 mentions (rel. freq.1.349406)	5 mentions (rel. freq.1.994416)
Religious	5 mentions (rel. Freq.	2 mentions	1 mention (rel. Freq.	4 mentions (rel. Freq.

<sup>10</sup> This particular selection of terms is based on China's conceptualization of three evil forces, allowing us to understand its contextualization. Selecting also derived nouns, we broad the scope of the analysis, also getting an idea of how these terms are presented to the audience (talking about terrorists instead of terrorism would imply, to some extent, a blaming actor instead of the issue itself, showing an us/them dichotomy.). These tables only include the final selection of terms with a relative frequency above 1.

	2.401768)	(rel. Freq. 0.966791)	0.449802)	1.595533)
--	-----------	-----------------------	-----------	-----------

Fuente: Elaboración propia

Going through an individual analysis of relative frequencies for each word, we can see certain repeated patterns:

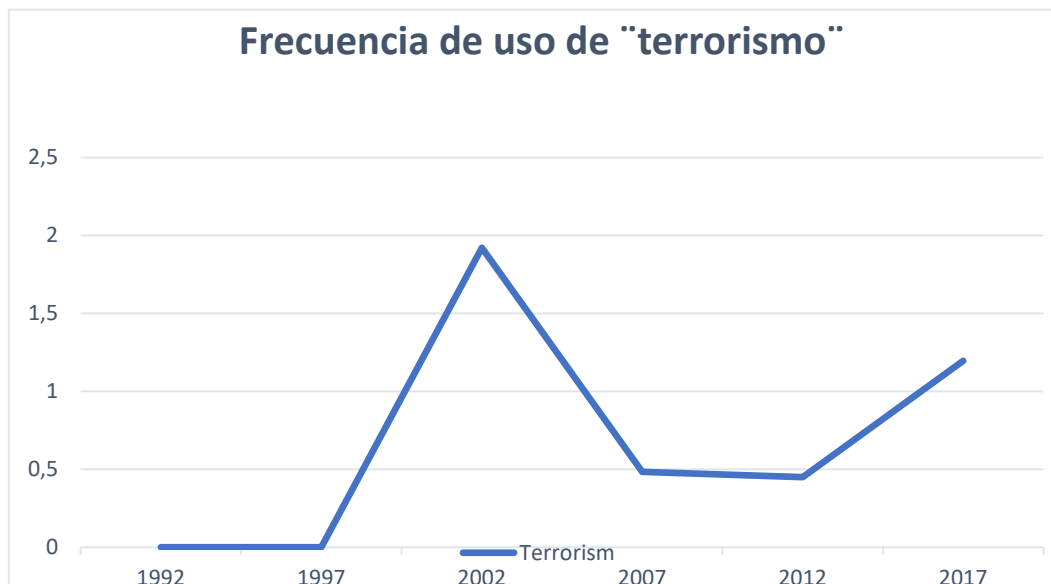
- **Terrorism:** Relative frequency went from zero to 1.013411 after September 11<sup>th</sup>. We also see how the relative frequency drops until 2017, when it raises again (without still reaching the levels of 2002). None of the references were related to particular cases.

- **Separatist:** We observe the same pattern. The word was not applied in 1992 and 1997. However, in 2002 it was used 5 times, decreasing its use down to 2 (2007), 1 (2012) and increasing again in 2017 up to 4 times. Most of these mentions were related to Taiwán.

- **Religious:** As it happened with other terms such as “terrorism” and “separatism”, “religious” also shows a frequency curve in “U” shape. It is interesting, though, to see that this term was already mentioned prior 9.11.

The graphic below shows the use pattern of the most relevant words “terrorism”, “separatist” and “religious”. In 2002, right after the 11S attacks, there is a raise in relative frequency in these three words.

Graphic 1. “Terrorism”, “separatist”, “religious” use patterns within NCCPC. (Relative frequency)



Fuente: Elaboración propia

From the graphic above we could reach some new hypothesis about the NCCPC:

- September the 11<sup>th</sup> 2001 represents a milestone in the inclusion of the three terms within China's discourse.

- "Religious" was the most emphasized term within the discourse, followed by "separatist" and "terrorism", which take a second place. This is interesting because religious extremism is, according to China's conceptualization of the Three Evils, the ideological foundation of the separatism and, consequently, terrorism. As we have seen, there is predominance of a dogmatic Communist ideology for social and political progress realization. Once again, this fact reconfirms the emphasis the Chinese Government places on ideology, both as strength- if it goes in line with the Party-, or as a threat, -if it goes against the Party's priority.

- There is once again a peak of attention to these terms after 2012. There are several facts that could have triggered this outcome: violent attacks in mainland China in 2013 and 2014. Also, Xi Jinping was proclaimed president in 2013.

These observations raise interesting hypothesis for further research. In this paper, through a quantitative analysis, we could conclude that the three evils were not a priority within the security discourse of the National Party Congress Reports. However, it was possible to determine, among the Evil Forces-related terms, which ones were the most emphasized ones and, also, patterns among these. In order to go into detail, I now proceed to a deeper analysis of these terms.

## **5. SELECTION AND BROAD ANALYSIS OF RELEVANT FRAGMENTS WITHIN NCCPC: 2002 AND 2017**

The Three Evils do not represent a priority within the National Party Congress Reports. However, a deeper analysis of the most relevant terms (terrorism, separatist and religious) could give us further clues about their representation and function within the broader discourse. This analysis is based on Critical Discourse Analysis [CDA] and, more particularly, the work of academics such as Theo Van Leeuwen<sup>11</sup>.

Some scholars like Leeuwen paid special attention to adjectives due to their semantic content and capacity to evaluate or relate to other nominal concepts (Kamp, 1975;

---

<sup>11</sup> Even though other academics such as Van Dijk or Fairclough were considered for CDA, Leeuwen's research, focused on the Critical Discourse Analysis as a tool for legitimization, seemed the most convenient for this particular study.

Morzicki, 2015). According to Leeuwen, “Evaluative adjectives play a key role in moral evaluation legitimation” (Leeuwen, 2008, 110). Using LancsBox, I extracted the ten most frequent adjective in my corpus.

Table 4. Five most common adjectives in NCCPC

Adjective	Relative frequency
Chinese	101.781170
Ethnic	96.126661
National	70.681368
Religious	59.372349
New	42.408821
Social	39.581566
Socialist	36.754312
Political	33.927057
Common	31.099802
Other	28.272547

Fuente: Elaboración propia

As we can see in the board above, these adjectives are closely related to China’s Party State System and, once again, its ideology (Chinese, national, socialist, political, common...). However, no adjective implies moral evaluation, they are mostly designative. These adjectives are in line with the main priorities of the discourse during NCCPC, related to the People, ideology and social cohesion. Notice that “ethnic” and “religious” appear as two of the five most common adjectives within these fragments, representing two imperatives for the Chinese Government. Due to their direct connection to my previous quantitative analysis, I proceed to a more detailed observation of these adjectives within their context in the fragments.

Using the tool KWIC (keyword in context) of Lancsbox, we can see what context our words of interest are embedded in. This can give us further information about how these adjectives are applied.

After a gathering of all mentions to “ethnic” and their contexts, we observe that most references to ethnicity are either positive, neutral or cohesive. The only two negative contextualization of ethnicity take place in 2002 and 2017. Also, these are the only two that include the term ethnicity and terrorism within the same paragraph, which makes it interesting to explore meaningful similarities and differences between them

Table 4. Context of “ethnic” and “religious” within NCCPC<sup>12</sup>

Frag ment	Left	N ode	Right
2002	...have new manifestations. Local conflicts triggered by...	et hnic	...or <u>religious</u> contradictions and border or territorial...
2017	...as well as violent and <u>terrorist</u> activities...	et hnic	<u>...separatist</u> activities, and <u>religious extremist</u> activities...

Fuente: Elaboración propia

The Chinese Government’s reference to terrorism in 2002 depicts it as an external problem, not a domestic issue. On the other hand, 2017 reference becomes closer to China, also directly alluding for the first time to the three components of the Three Evils.

Apart from those in 2002 and 2017, other references are related to either social cohesion or the work of the Party to improve the conditions of the ethnic minorities. Adjectives such as “harmonizing” and the use of adverbs such as “all” and plural forms of “ethnic groups” promote the idea of inclusion. Through this language, ethnic minorities are embedded within Chinese society, publicly declaring that their “legitimate rights” are being defended.

In 2002, there are only two fragments in which terrorism is spoken of (paragraphs 129 and 134 respectively). Both mentions belong to chapter IX “The International Situation and Our External Work”. It is, therefore, mainly considered an external issue.

On the other hand, in 2017, the mentions to terrorism are more spread all about the speech. First mentions are under the first chapter, titled “The Past Five Years: Our Work and Historic Change”, particularly under the sub-chapter “We have initiated a

<sup>12</sup> Due to limited space, table 4 only includes the relevant paragraphs to be taken into account in this research. For further reference and a complete table contact the researcher (belen\_gn@hotmail.com)

new stage in strengthening and revitalizing the armed forces”. Therefore, it is considered a national issue, dependent to military action.

The second and third mentions are under chapter XII, titled “Following a Path of Peaceful Development and Working to Build a Community with a Shared Future for Mankind”, connected to domestic development, but also, to the future of the whole human race. This reference suggests China’s responsibility towards humanity<sup>13</sup>. Terrorism is embedded within China’s responsibilities to contribute to a shared future. In this paragraph, cooperation and international dialogue to fight terrorism in all forms is highlighted.

Finally, a fourth fragment mentions “terrorist” within chapter VIII, titled “Growing Better at Ensuring and Improving People’s Wellbeing and Strengthening and Developing New Approaches to Social Governance”, under the sub-chapter “Effectively safeguarding national security”. It is here where we find the first direct mention to the Three Evils at once “terrorist activities, ethnic separatist activities, and religious extremist activities”. In this paragraph, the president calls for a “synergy of the whole society to safeguard national security”. Also, the beginning of the paragraph introduces the protection of the interests of “Chinese people of all ethnic groups”. This provides, once again, a clue about the emphasis the Chinese Government places on social cohesion and its interest to promote an idea of a single Chinese society, composed by multiple and equal ethnicities but, above all, Chinese.

We could take some conclusions from this analysis. To start with, China’s assumption of the concept “terrorism” took place after September the 11<sup>th</sup>. Also, and especially in the last years, China’s conceptualization of terrorism is enclosed together with separatism and religious radicalism. We can also perceive a shift of China’s responsibility for the issue, turning into a relatively bigger sense of national implication towards it. China’s contextualization of terrorism and its fight is connected to social cohesion, paying a close attention to ethnicity as Chinese nationals, above all.

These findings are useful to drive our analysis into a more specific framework, able to provide deeper understanding of China’s interpretation and representation of the issue. To do so, I aim at official government documents dedicated to National Defense.

---

<sup>13</sup> This is considered by Leeuwen as a dialectic technique to legitimize particular actions as a “moral duty”.

After the National Party Congress Reports, White Papers of China represent a more specialized and regular source of Government tendencies.

## **6. CHINA'S NATIONAL DEFENCE WHITE PAPERS. GENERAL CONSIDERATIONS FOR FURTHER ANALYSIS.**

White Papers<sup>14</sup> gather the strategies to apply according to a country's objective interests, aiming at relatively constant priorities and goals (García Calvo, 2010, 35-61). Therefore, analyzing China's White Papers directly related to my case of study would allow a deeper understanding of China's consideration of terrorism as a national security issue.

Taking a look at the titles of China's White Papers, it is possible to notice that last white paper, issued in April 2019 and entitled "The Fight Against Terrorism and Extremism and Human Rights Protection in Xinjiang", is the first one to directly mention "terrorism" and actually connecting it particularly to Xinjiang. The Chinese government establishes a relationship between the Xinjiang Autonomous Region and the issue of terrorism. This fact locates the focus of attention of this segment to Xinjiang and the discourse around it within White Papers.

Out of the 111 White Papers, there is a total of 7 dedicated to Xinjiang. The frequency of these have been increased since 2015, dedicating them especially to ethnic unity, human rights, preventing extremism, culture and, finally in 2019, directly entitled "Fight against terrorism".

Looking at the dates of white paper publications related to Xinjiang, it is possible to notice that the first one, after September the 11<sup>th</sup>, has a chapter dedicated to the origin of "East Turkestan" issue<sup>15</sup>. Also linked to this, we find that the white paper dedicated to China's National Defense in 2002 is the first one to have a chapter exclusively dedicated to anti-terror cooperation, under chapter "VI. International Security Cooperation". This contextualization of terrorism as an international issue reaffirms my previous assessment, suggesting certain distance to the problem. However, within this

---

<sup>14</sup> Defined by Cambridge Dictionary as "a government report on a particular subject giving information and details of future planned laws" <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/white-paper>

<sup>15</sup> It is no by chance that the first white paper dedicated to Xinjiang points out China's domestic separatist group, relating it to Islam and Al-Qaeda.

chapter there is a mention to “East Turkistan Islamic Move-ment”, announcing its inclusion within the UN Security Council list of terrorist organizations.

Next white paper related to Xinjiang is not published until 2009, two months after the grave riots in Xinjiang in July that same year.

Then, there is no publication of any white paper related to Xinjiang until 2015, coinciding with major attacks in Beijing in Oct 2013 and Kunming and Urumqi in March and May 2014, respectively. Since then until 2019, white papers regarding Xinjiang have been regularly published at an annual basis. Each of these have been related to topics such as the preservation of ethnic culture, the development of the region, the freedom of religion, social stability and national unity and harmony, human rights...It is remarkable, though, that in 2016 there is, for the first time, a chapter exclusively dedicated to “preventing and combating religious extremism” (note there is no mention to terrorism in the title).

Once again, in China’s White Papers, we could observe an increasing focalization of the issue of terrorism by the Chinese Government, directing the attention towards Xinjiang. This does not mean that domestic political efforts were not actually applied before, but it reflects a tendency from the Chinese Government to publicly speak about it.

## **7. CONCLUSIONS**

Based on a “Party State” system, the discourse within NCCPC seems to be directed to the development of a common national ideology that protects political stability and Party’s supremacy.

Through the analysis of the NCCPC we understood that within this context, the issue of terrorism is not a priority. It is possible to find that it is in 2002 when the term “terrorism” abruptly appears a total of nine times, setting Sept 11th, 2001 as the most plausible event to trigger this shift. As we have also observed, it is in 2017 when we find, for the first time, a direct reference to the three evil forces. Together with the last White Paper, issued in April 2019 and directly related to Xinjiang, the discourse around terrorism in China becomes more assertive and focalized. We could say that the issue of terrorism has been shifting from a more blurred, distant conceptualization towards a more specific, interior one.

Considering this change, we could conclude that China is becoming more confident and concrete in its discourse around terrorism, focalizing it on the domestic conflict located in Xinjiang Autonomous Region.

At a national level and aiming at a national audience, the Chinese Government will make use of the discourse to promote social cohesion through nationalism, Marxist-Leninist theory, the “Chinese spirit” ...among others. Through this national dogma, the Chinese government strikes separatism, which is, from their conceptualization of the Three Evils, the goal behind terrorism, triggered by ideological extremism.

Even though the Chinese government relays on other policies and methodologies to fight separatism, in this research we focused on its ideological grounds and the discourse as a tool to protect the Party’s supremacy. As we could expect due to China’s “Party State” system, in order to cope with the problem of the Three Evil Forces, the Chinese government relays on ideological indoctrination, carried out by a powerful propagandistic bureaucracy that promotes patriotism. In combination with more practical measures applied in China, the debate lays on the blurred boundaries between security and liberty which, from a liberal point of view could neglect individual rights.

The security-liberty debate has been also present among liberal countries, especially after the application of some polemic security measures in the United States and Europe after September the 11<sup>th</sup>. This dichotomy finds in China and the Shanghai Cooperation Organization a political counterpart that does not follow the until now predominant liberal system. Limitations for successful cooperation are, therefore, encountered. This research deconstructs NCCPC discourse in the search of the main priorities that drive China’s strategies against the Three Evils. We get to understand the normative differences that concern liberal countries regarding human rights neglect in China. Furthermore, the rise of Shanghai Cooperation Organization and China’s influence in it makes it worth paying attention to China’s discourse and its potential repercussions for international and human security.

## **BIBLIOGRAPHIC REFERENCES**

Andrews, M.; Kinnvall, C.; University, L.; Monroe, K. (2015) “Narratives of (In)Security: Nationhood, Culture, Religion and Gender”. *Political Psychology*, Vol. 36, No. 2

- Baker, P.; Gabrielatos, C.; Khosravinik, M.; Krzyzanowski, M.; Mcenery, T.; Wodak, R. (2008). "A Useful Methodological Synergy? Combining Critical Discourse Analysis and Corpus Linguistics to Examine Discourses of Refugees and Asylum Seekers in the UK Press". *Discourse & Society*.
- Brubaker, R. (1992) *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Harvard University Press. ISBN 978-0-674-13178-1
- Chowdhury, A.; Krebs, R. (2010). "Talking about terror: Counterterrorist campaigns and the logic of representation" *European Journal of International Relations*. Vol 16, Issue 1, pp. 125 – 150
- Clarke, M. (2008) "China's "War on Terror" in Xinjiang: Human Security and the Causes of Violent Uighur Separatism". *Terrorism and Political Violence* · DOI: 10.1080/09546550801920865
- Clarke, M. (2018) *Terrorism and counter-terrorism in China. Domestic and foreign policy dimensions*. C. Hurst & Co. Ltd. ISBN 9781849048774
- Dawn, m. (2017) "China's Approach to International Terrorism". *United States Institute of Peace*
- Duchatel, M; Ekman, A. (2015) "Countering terrorism: an area for EU-China cooperation?". *European Union Institute for Security Studies*.
- Edney, k. (2015). "Building National Cohesion and Domestic Legitimacy: A Regime Security Approach to Soft Power in China". *Politics*, 35(3–4), 259–272. <https://doi.org/10.1111/1467-9256.12096>
- García Calvo, C. (2010). "El papel de las ideas, valores y creencias del líder en la definición y acciones de política exterior: España 2000-2009". *Relaciones Internacionales*, num. 13. GERI-UAM. Pg. 35-61.
- Gerschewski, J. (2013) 'The Three Pillars of Stability: Legitimation, Repression and Co-optation in Autocratic Regimes', *Democratization* 20 (1), pp. 13–38.
- Giglio, D. (2004). "Separatism And The War On Terror In China's Xinjiang Uighur Autonomous Region". *Peace Operations Training Institute*.
- Graef; Lemay-Hebert (2018): "Narrative, Political Violence, and Social Change". *Studies in Conflict & Terrorism*, DOI: 10.1080/1057610X.2018.1452701
- Guang, P. (2006). "East Turkestan Terrorism and the Terrorist Arc: China's Post-9/11 Anti-Terror Strategy". *China and Eurasia Forum Quarterly*, Volume 4, No. 2. Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program. ISSN: 1653-4212. p. 19-24
- Han, Y. (2004) 'Quanqihua beijing xia weihu wo guo wenhua anquan de zhanlüe sikao [Strategic Thinking on Maintaining China's Cultural Security in the Context of Globalisation]', *Mao Zedong Deng Xiaoping Lilun Yanjiu* 4, pp. 9–16
- Hart RP; Jarvis SE; Jennings, WP; Smith-Howell D. (2006) "Political Keywords: Using Language that Uses Us". *Political Psychology*, Vol. 27, No. 6. New York: Oxford University Press
- Huntington, S. (2004). *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*. Simon & Schuster.
- Jackson, R. (2016) *Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies*. Routledge Handbooks. ISBN: 9780415743761
- Jai, KR., (2016) "Crackdown and Consent: China's War on Terror and the Strategic Creation of a Public Discourse in the U.S." *Scripps Senior Theses*. Paper 741.
- Kamp, H. (1975). 'Two theories about adjectives'. In Keenan, E. (ed.). *Formal Semantics of Natural Language*. Cambridge: Cambridge University Press. 123–155.
- Kingsley, E. (2015) "Building National Cohesion and Domestic Legitimacy: A Regime Security Approach to Soft Power in China". *Politics*. University of Leeds. Vol. 35(3-4), 259–272. doi: 10.1111/1467-9256.12096
- Krulanski, A.; Crenshaw, M.; Jerrold P.; Victoroff, F. (2008) "What Should This Fight Be Called? Metaphors of Counterterrorism and Their Implications." *Psychological Science in the Public Interest*. Pp. 97-133
- Leffler, P. (1990) "National Security". *The Journal of American History*, Vol. 77, No. 1, Oxford University Press. Pp. 143-152.

- Leeuwen T. (2008) *Discourse and Practice: New Tools for Critical Discourse Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Machin D.; Leeuwen, T. (2005) Language style and lifestyle: the case of a global magazine. *Media Culture Society*.
- Melvyn, PL (1990) "National Security". *The Journal of American History*, Vol. 77, No. 1. Oxford University Press. pp. 143-152.
- Moyzycki, M. (2015) "The lexical semantics of adjectives: more than just scales". *Cambridge University Press*. Michigan State University. Pp 13-87
- Pokalova, E. (2013) "Authoritarian regimes against terrorism: lessons from China" *Critical Studies on Terrorism*, 6:2, pp 279-298,
- PURBRICK, M. (2017) "Maintaining a unitary State: Counterterrorism, Separatism and Extremism in Xinjiang and China". *Asian Affairs*, 48:2., DOI: 10.1080/03068374.2017.1313595. Pp. 236-256
- Putnam R.D. (2007). "E pluribus unum: Diversity and community in the twenty-first century". *Scandinavian Political Studies*, 30, pp. 137-174.
- Ramrak, V; Hor,M. Roach, K.; Williams, G. (2012), *Global Anti-terrorism Law and Policy*, 2nd edn. Cambridge University Press.
- Rapoport, D. C. (2013). "The four waves of modern terror: International dimensions and consequences". In J. M. Hanhimäki & B. Blumenau (Eds.), *An international history of terrorism: Western and non-Western experiences*. London: Routledge. Pp. 282–311.
- Reeskens, T.; Wright, M. (2013). "Nationalism and the Cohesive Society: A Multilevel Analysis of the Interplay Among Diversity, National Identity, and Social Capital Across 27 European Societies". *Comparative Political Studies*, 46(2), pp. 153–181.
- Reisigl, M. (2008) "Analyzing political rhetoric". In: Wodak R and Krzyzanowski M (eds) *Qualitative Discourse Analysis in the Social Sciences*. London: Palgrave Macmillan, pp. 96–120.
- Reyes, A. (2011) "Strategies of legitimization in political discourse: From words to actions" *Discourse & Society*. Vol. 22, No. 6. Sage Publications, Ltd. pp. 781-807
- Shambaugh, D. (2013) "China Goes Global: The Partial Power". *International Relations of the Asia-Pacific*. Oxford University Press. Volume 14, Issue 2, May 2014. ISBN: 978-019-986-0142. Pp. 328–330
- Shambaugh, D. (2007). "China's Propaganda System: Institutions, Processes and Efficacy". *The China Journal*, No. 57. The University of Chicago Press on behalf of the College of Asia and the Pacific. pp. 25-58
- Tanner, M.; Bellacqua, j. (2016). "China's Response to Terrorism". CNA
- Wayne, M. (2007). "Five Lessons from China's War on Terror". *Joint Force Quarterly*. National Defence University Press.
- Wodak, R. (2008) "Introduction: Discourse studies – important concepts and terms". In: Wodak R and Krzyzanowski M (eds) *Qualitative Discourse Analysis in the Social Sciences*. London: Palgrave Macmillan, pp. 1–29.
- Yan, X. (2018) "Chinese Values vs. Liberalism: What Ideology Will Shape the International Normative Order?" *The Chinese Journal of International Politics*. Pp.1–22.
- Zhang, C. (2019): "The Double-track System of Terrorism Proscription in China". *Terrorism and Political Violence*, DOI: 10.1080/09546553.2018.1549547
- Zhou, Z. (2017): *Chinese Strategy for De-radicalization, Terrorism and Political Violence*, DOI: 10.1080/09546553.2017.1330199. Pp. 1-22.

**SEGURIDAD Y CONTROL DE FRONTERAS  
vs. LIMITACIÓN DE DERECHOS.  
CONSECUENCIAS DEL TERRORISMO  
YIHADISTA EN LA POLÍTICA DE LA UNIÓN  
EUROPEA**

**SECURITY AND BORDER CONTROL vs.  
LIMITATION OF RIGHTS.  
CONSEQUENCES OF YIHADIST TERRORISM IN  
THE POLITICS OF THE EUROPEAN UNION**

**Juan Manuel Goig Martínez<sup>1</sup> y María Acracia Núñez Martínez<sup>2</sup>**  
25 de marzo de 2019

**RESUMEN**

El desarrollo del yihadismo ha afectado de manera trascendental a la política internacional, y en concreto a la política de seguridad de la UE, y el ámbito en que en mayor medida ha afectado el terrorismo yihadista ha sido en materia migratoria, y en el tratamiento del asilo y protección internacional. La seguridad y la lucha contra el terrorismo son intereses compartidos por todos los Estados europeos, pero también lo son el respeto a los derechos humanos y la democracia. Este estudio pretende mostrar cómo las decisiones legislativas en materia de terrorismo tomadas por diferentes países de la UE han seguido unas líneas maestras comunes: reforzamiento del Estado y reducción de derechos y libertades, ofreciendo una débil protección a los individuos frente a las presiones ejercidos por el terrorismo y ello puede chocar con los estándares internacionales que rigen las restricciones de derechos.

**PALABRAS CLAVE:** seguridad, control fronterizo, inmigración, asilo, Derechos Humanos

**ABSTRACT**

The development of jihadism has had a major impact on international politics, and in particular on the EU's security policy, and the area in which jihadist terrorism has been most affected has been in the area of migration, and in the asylum treatment and international protection. Security and the fight against terrorism are shared interests by all European states, but so are the respect for human rights and democracy. This study aims to show how the legislative decisions regarding terrorism taken by different countries of the EU have followed common guidelines: reinforcement of the State and reduction of rights and freedoms, offering a weak protection to individuals against the pressures exerted by the terrorism and this may clash with international standards that govern the restrictions of rights

---

<sup>1</sup> Catedrático de Derecho Constitucional (UNED).  
Professor of Constitutional Law (UNED)

<sup>2</sup> Profesora Titular de Derecho Constitucional (UNED)  
Professor of Constitutional Law (UNED)

**KEYWORDS:** security, border control, immigration, asylum, human rights

## **1. INTRODUCCIÓN. LA PRIMAVERA ÁRABE Y LAS CONSECUENCIAS DEL YIHADISMO EN EL ORDEN INTERNACIONAL**

La Primavera árabe es el nombre con el que mediáticamente se ha identificado la serie de protestas de carácter popular y político que se sucedieron en la región árabe principalmente desde inicios del 2011, y que motivaron la caída de los gobiernos en Túnez, Egipto y Libia, así como crisis de inestabilidad en Yemen, Bahrein, Irak o Siria (Mangas, 2011,4).

Los analistas más neutrales atribuyen el inicio de este proceso a las consecuencias de la crisis económica y el impacto de ésta en una región que prácticamente ha depositado sus confianzas económicas en el petróleo y, en consecuencia, a la economía estadounidense y europea. Otros especialistas más alineados con el movimiento califican a la "Primavera" como producto de la madurez de una sociedad harta de la poca distribución de las riquezas nacionales, y ansiosas de mayor participación en las decisiones políticas (Ramonet, 201, 1).

Los levantamientos ciudadanos se produjeron a partir de numerosas causas estructurales. El alto nivel de corrupción, ineficiencia y afán represivo de los regímenes de la zona, así como la permanente insatisfacción de las necesidades básicas de un amplio porcentaje de una población, por otro lado, mayoritariamente joven y sin expectativas de poder desarrollar una vida digna, fueron componentes estructurales de una situación que explica las movilizaciones (Núñez, 2011,39).

Muchas, y de muy distinto ámbito han sido las consecuencias que han tenido los movimientos y revueltas que acaecieron durante la Primavera Árabe, aunque las profundas transformaciones de las dinámicas sociopolíticas en el mundo árabe; la emergencia de la ciudadanía como actor político central; las demandas simultáneas de rendición de cuentas a las autoridades; y el aumento del debate público y abierto sobre el porvenir de las sociedades árabes, que fueron ensalzadas como consecuencias más importantes del movimiento, no se han visto plenamente asentadas.

Una consecuencia significativa es la necesidad de que Estados Unidos haya tenido que cambiar su política exterior en Oriente Medio, y el mapa del Medio Oriente que trazaron Reino Unido y Francia a mediados de la Primera Guerra Mundial parece que se está desdibujando (VVAA, 2011, 40 y ss), con una consiguiente profundización del cisma entre dos ramas de Islam, que ha llevado a niveles alarmantes de violencia sectaria (Aznar, 2014, 17 y ss.).

Una de las principales consecuencias ha sido el nacimiento de milicias armadas y grupos yihadistas como el Estado Islámico ( también conocido como *Daesh*, o ISIS) que se abroga el liderazgo religioso y espiritual de la *umma*, la comunidad de fieles musulmanes, a través de la recuperación de la tan simbólica institución del califato, extinta desde 1924, el Frente *Al Nusra*, *Ansar Al Sharía*, *Ansar Bait Al Maqdis*, todos ellos en la órbita de *Al Qaeda*, grupúsculos yihadistas que pretenden redibujar las fronteras regionales y reinstaurar un califato islámico por la fuerza de las armas (Cepelledo, 2011, 8).

Y, por supuesto, la consecuencia más importante ha sido, por un lado, el aumento del terrorismo en África y de la inestabilidad regional tras el inicio de una pugna de poder en la mayoría de los países afectados, una inestabilidad regional con consecuencias multinacionales y, por otro, el desarrollo de este radicalismo yihadista, también ha incidido en el mundo occidental democrático, lo que ha determinado que, tanto EEUU, como la UE, haya adoptado un proceso de defensa de su seguridad interior a través de reformas legislativas de gran impacto en los derechos humanos (Jordan, Pozo y Guindo, 2010, 12).

A pesar de su debilitamiento o derrota, Estado Islámico continúa desafiando al mundo. Su extremismo les hace únicos.

Las consecuencias del terrorismo yihadista del *Daesh* alcanzan todo el planeta y ello pone de manifiesto que es necesaria “una repuesta integral” de todos los poderes de los Estados y “una cooperación internacional sólida y bien construida” ante una amenaza “compartida”. Esta lucha no debe centrarse solo en la acción represiva, puesto que la Comunidad Internacional está haciendo frente a un terrorismo con características novedosas que requieren respuestas ágiles y efectivas. La lucha contra el extremismo violento sigue ocupando un lugar central en cualquier respuesta normativa eficaz al problema. Es esencial desarrollar estrategias amplias de lucha contra el extremismo violento a nivel internacional, para combatir la radicalización.

Los actos terroristas de combatientes extranjeros representan una importante amenaza para la paz y la seguridad. El flujo de yihadistas hacia zonas de conflictos se ha desarrollado de manera amplia. Pero no solo preocupa cómo ello alimenta la inestabilidad internacional. El gran temor a largo plazo es que puedan volver a sus países de origen entrenados y con órdenes para atacar. Para romper este ciclo, los miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas urgieron a que se refuerce la cooperación internacional para identificarlos, perseguirlos y que se adopten medidas que prevengan la radicalización.

El Consejo de Seguridad adoptó, a iniciativa de Estados Unidos, una resolución que establecía un marco legal para responder a la creciente amenaza de los combatientes terroristas extranjeros. Pero pese a las acciones adoptadas, el flujo de terroristas desplazados continúa y por eso se considera necesario “hacer mucho más” para atajar un fenómeno “que no conoce de fronteras”.

La resolución 2178/2014 es una pieza más en la lucha contra el yihadismo: exige a los países de la ONU que impidan entrar o cruzar su territorio a los sospechosos de luchar con grupos terroristas, e insta a compartir información sobre listas de sospechosos o investigaciones criminales. Junto a esta resolución, muchas otras aprobadas por la ONU, pretenden proteger al mundo de la violencia radical yihadista, y crear un mundo más seguro<sup>3</sup>.

Como ha manifestado Naciones Unidas (S/RES 358/2015), no hay una solución única y sencilla para este multifacético problema. Para una respuesta efectiva a nivel mundial es fundamental, en primer lugar, impedir la radicalización y verificar, controlar o rehabilitar a quienes regresan. También existe la necesidad inmediata de mejorar la

---

<sup>3</sup> Numerosas han sido las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas relativas a los procesos por los que atraviesan los países donde se han producido revueltas democráticas, o relativas al terrorismo yihadista: S/RES/2239 (2015), de 17 de septiembre de 2015, sobre la situación en Liberia; S/RES/2238 (2015) de 10 de septiembre de 2015, sobre la situación en Libia; S/RES/2236 (2015) de 21 de agosto de 2015, relativa a la situación en el Oriente Medio (FPNUL); S/RES/2235 (2015) de 7 de agosto de 2015, sobre la situación en el Oriente Medio (Siria); S/RES/2233 (2015) de 29 de julio de 2015 sobre la situación relativa al Iraq; S/RES/2232 (2015) de 28 de julio de 2015 sobre la situación en Somalia; S/RES/2229 (2015) de 29 de junio de 2015 sobre la situación en el Oriente Medio (FNUOS); S/RES/2227 (2015) de 29 de junio de 2015 sobre la situación en Malí; S/RES/2216 (2015) de 14 de abril de 2015 sobre la situación en el Oriente Medio (Yemen); S/RES/2214 (2015) de 27 de marzo de 2015 sobre la situación en Libia, S/RES/2213 (2015) de 27 de marzo de 2015 sobre la situación en Libia; S/RES/2210 (2015) de 16 de marzo de 2015, sobre la situación en el Afganistán; S/RES/2209 (2015) de 6 de marzo de 2015 sobre la situación en el Oriente Medio (Siria); S/RES/2208 (2015) de 5 de marzo de 2015 sobre la situación en Libia; S/RES/2204 (2015) de 24 de febrero de 2015 sobre la situación en el Oriente Medio (Yemen); S/RES/2199 (2015) de 12 de febrero de 2015 sobre amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas

comprensión analítica del problema y compartir información operacional e inteligencia dentro de los gobiernos nacionales y entre los Estados Miembros, en particular, mediante la adopción de más medidas para transmitir información sobre las personas que figuran en una lista de control. Las preocupaciones relativas a la privacidad, la protección de los datos y la confidencialidad de la información complican esta prioridad vital.

## **2. EUROPA ANTE EL TERRORISMO YIHADISTA**

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 pusieron de manifiesto la gravedad y la seriedad de la amenaza yihadista en el subconsciente colectivo de Occidente. Desde entonces, los Estados miembros de la Unión Europea han tratado de ofrecer una respuesta coherente y colectiva frente a esta amenaza transnacional para garantizar así la seguridad de sus ciudadanos.

Estos esfuerzos se vieron plasmados en la Estrategia Europea de Seguridad, aprobada en 2003, y en la Estrategia de la Unión Europea contra el Terrorismo de 2005.

Ante la nueva situación que ha provocado la irrupción del *Daesh*, la UE ha reaccionado formulando dos estrategias interrelacionadas entre sí: *la Estrategia Contraterrorista para los Combatientes Extranjeros en Siria e Iraq* y *la Estrategia Regional para Siria, Iraq y la Amenaza de Daesh* (Torres, 2009, 43).

Aunque el Tratado de Lisboa no realiza directamente grandes cambios en los instrumentos ni en las líneas generales existentes de la estrategia contra el yihadismo, muchas de sus disposiciones abren la puerta a eventuales mejoras en las capacidades y posibilidades de actuación contra el yihadismo en el exterior (Ruiz, 2015, 6), en especial con la introducción de la cláusula de asistencia mutua, artículo 42.7 del TUE, y de la cláusula de solidaridad, artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la UE, dejan la puerta abierta a que a UE pueda movilizar todos los instrumentos necesarios, incluido militares, para responder ante un eventual ataque terrorista.

La Estrategia Regional para Siria, Iraq y la Amenaza de *Daesh*, aprobada por el Consejo el 16 de marzo de 2015, tiene un doble propósito:

- Contrarrestar la amenaza planteada por *Daesh* y otros grupos terroristas para la estabilidad regional e internacional, y

- Crear las condiciones para lograr una transición política inclusiva en Siria y para una estabilidad duradera en Siria, Iraq y los países de la región.

También se ha aprobado la Directiva de 15 de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo. La Unión Europea pretende con ella unificar en los Estados miembros la definición de los delitos de terrorismo y adaptar la lucha contra el mismo a las nuevas modalidades comisivas y a su carácter cada vez más globalizado.

Uno de los aspectos que mayor preocupación ha suscitado en la Comunidad Internacional y en el orden del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha sido el aprovechamiento por los Estados de medidas limitativas de derechos humanos al amparo de la seguridad contra el terrorismo.

Los atentados que han golpeado la UE en los últimos años han llevado a sus Estados miembros a afrontar la amenaza terrorista con la puesta en marcha de medidas para elevar la seguridad, pero que al mismo tiempo erosionan y restringen libertades fundamentales de la ciudadanía. Entre las medidas adoptadas, destacan las reformas constitucionales o nuevas legislaciones que facilitan la declaración de los estados excepcionales u otorgar poderes especiales a los servicios de seguridad e inteligencia, aligerando la supervisión judicial. Dichas medidas son indebidamente utilizadas para erosionar el Estado de derecho, eliminar controles judiciales, restringir la libertad de expresión, exponer a la población a una vigilancia gubernamental sin control, o a discriminar a extranjeros y minorías étnicas y religiosas.

Las decisiones legislativas en materia de terrorismo tomadas por diferentes países han seguido unas líneas maestras comunes: aumento del tiempo de duración de la detención preventiva; reorganización del proceso judicial, con cambios en los sistemas de recursos y de presentación de pruebas; atenuación del secreto de las comunicaciones telefónicas y cibernéticas, permitiendo, incluso, la interceptación de comunicaciones telefónicas sin mandato judicial, o admitiendo la “interceptación preventiva”. También se han aumentado las facultades tanto de los servicios secretos como de la policía en la lucha antiterrorista, facilitándose el intercambio de información entre las distintas agencias, y el acceso a determinados datos de carácter personal sin autorización judicial

Este conjunto de tendencias ha producido el consecuente reforzamiento del Estado, con el consiguiente surgimiento de zonas de sombra que ello proyecta, con lo que los derechos y libertades fundamentales resultan, en algunos aspectos, más frágiles y

precarios, ofreciendo una débil protección a los individuos frente a las presiones ejercidos por el terrorismo, y ello puede chocar con los estándares internacionales que rigen las restricciones de derechos, en virtud de los cuales, toda medida de derogación, suspensión o restricción de derechos y libertades civiles debe cumplir estrictamente determinados requisitos: que las normas sean accesibles, previsibles y precisas; que se justifique la restricción de derechos; que la restricción sea necesaria en una sociedad democrática; que sea proporcionada con los objetivos que se persiguen y las razones que la motivan; y que no sea discriminatoria.

Hay que mantener siempre la “actualización constante entre libertad y seguridad”, pero no hay que legislar a golpe de oportunidad sino sentar ya las bases de nuestra seguridad presente y futura (Aixalá, 2007, 52). La seguridad y la lucha contra el terrorismo son intereses compartidos por todos los Estados europeos, pero también lo son el respeto a los derechos humanos y la democracia.

La estrategia tradicional de la UE contra el terrorismo yihadista plantea una respuesta eminentemente interna y a largo plazo. Y en este sentido, debemos de plantearnos si la UE ha reaccionado adecuadamente ante el fenómeno.

La revisión de las estrategias políticas de la Unión Europea hacia los países mediterráneos del Norte de África, había constatado la imperiosa necesidad de apostar por el fortalecimiento de unas democracias muy incipientes para asegurar un crecimiento económico sostenible, sin que ello implicase renunciar al fuerte control de fronteras al objeto de evitar la entrada masiva de inmigrantes. La Unión Europea puso en marcha el nuevo sistema de vigilancia de las fronteras exteriores llamado *Eurosur* con el objetivo de mejorar la lucha contra la inmigración irregular y la delincuencia organizada, y, paralelamente, aseguró el control de las mismas a través de *Frontex*, cuya potenciación ha sido paulatina y progresiva.

### **3. LA POLÍTICA COMÚN EUROPEA EN MATERIA DE MIGRACIÓN Y ASILO**

El ámbito en que en mayor medida ha afectado el terrorismo yihadista ha sido en materia migratoria, y, de manera especial, en el tratamiento del asilo y protección internacional a refugiados.

A través de un largo proceso, y con bastantes dificultades, la UE ha intentado abordar la política migratoria como una política europea, estableciendo elementos comunes en una regulación muy profusa, que ha abarcado muchos aspectos: la migración legal; la inmigración irregular, el asilo y refugio, o las políticas de integración.

Sin embargo, aún queda mucho para que la UE adopte una auténtica política común en la materia.

En los últimos tiempos, terrorismo e inmigración ilegal amenazan uno de los principios más importantes de la UE, la libre circulación, por lo que es preciso que nos planteemos la manera de gestionar la seguridad en las fronteras sin vulnerar los derechos y libertades de los inmigrantes, y sin traicionar los principios comunitarios.

En 2015 se ha producido un aumento de inmigración irregular, incrementada por diversos factores: la oleada de conflictos en Oriente Próximo (en especial los problemas en Libia y Siria); la presión demográfica en África; el aumento de tráfico ilegal de personas como consecuencia del desarrollo de mafias organizadas; la emigración económica procedente de los Balcanes, y las propias dificultades de la UE para gestionar de manera homogénea sus fronteras.

A ello hay que añadir el desafío del terrorismo yihadista, que puede exigir mayores controles internos y externos de nuestras fronteras, y, sobre todo la adecuada gestión de las demandas de refugio en el territorio de la UE.

Es necesario potenciar la política exterior europea, que, además de los principios de defensa y diplomacia, y de una adecuada política de asilo y refugio, desarrolle una acertada política de cooperación y desarrollo con nuestros vecinos, aspecto que constituye un elemento indispensable para el desarrollo de una adecuada política migratoria, y el último ámbito donde la UE debe de mantener su firmeza es el relativo a la libertad de circulación para mantener el proyecto político y ciudadano que ha desarrollado a lo largo de un proceso muy largo, porque la libre circulación de personas es un derecho fundamental que asiste a los ciudadanos de la UE en virtud de los Tratados.

El Dictamen del Comité de las Regiones —«*Esfuerzos por fomentar una verdadera solidaridad mediante una auténtica política migratoria europea*» (2015/C 019/12), de 21 de enero de 2015, recuerda que quince años después de los primeros intentos de

elaborar una política migratoria común, persiste un gran desfase entre la práctica y los principios y valores comunitarios. No se ha recurrido suficientemente al artículo 80 del TFUE para adoptar medidas que materialicen la solidaridad y el reparto equitativo de responsabilidades entre Estados miembros. Los compromisos adoptados en materia de circulación, instalación y retorno se han hecho sobre una base voluntaria y considera que, en una cuestión tan delicada y estratégica, la UE y sus principales instituciones deberían configurar una verdadera política migratoria y asumir las responsabilidades políticas consiguientes en cuanto a su aplicación, sin dejar este papel a cada Estado, sobre todo en el caso de los Estados fronterizos.

La crisis económica y sus efectos sociales, y el terrorismo, están provocando que en la UE se apliquen políticas más restrictivas en materia migratoria y de asilo, llegando a poner en cuestión los valores fundacionales de la Unión y la letra del propio Tratado de Lisboa en materia de derechos humanos, y se olvide un enfoque social reconociendo derechos y libertades a los inmigrantes, en la medida en que sea constitucionalmente admisible, y en la necesidad de integración de los inmigrantes, concibiendo la integración en forma de derechos y obligaciones (Solanes, 2005,82).

Respecto al establecimiento de un *proceso común de asilo*, el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), sus resultados no han sido satisfactorios.

Una de las consecuencias del desarrollo del yihadismo y de las crisis humanitarias que se están produciendo, entre otros, en Estados como Siria, Libano o Irak, ha sido el gran desplazamiento de población que huye de la guerra y busca asilo y protección en la UE.

La UE no ha sido capaz de actuar adecuadamente, y se ha visto desbordada en el tratamiento de los refugiados, pero el hecho más grave es que han aflorado las disensiones en el seno de la UE para su gestión, y algunos Estados han bloqueado el desarrollo de una política de asilo adecuada a los principios europeos.

La actual crisis de refugiados e inmigrantes sólo se puede gestionar con una respuesta común por parte de Europa. Las medidas que cada país tome de forma individual no resolverán el problema sino que agravarán una situación ya de por sí caótica, aumentando el sufrimiento de las personas y la tensión entre los Estados en un momento en el que Europa necesita más solidaridad y confianza.

Las medidas restrictivas recientemente adoptadas por algunos Estados, especialmente Hungría – pero también Austria, Eslovenia, Croacia, Serbia y Macedonia-, y la forma en que están siendo implementadas, que están limitando extraordinariamente el acceso de los refugiados en la frontera, contravendrían el derecho internacional y la jurisprudencia europea.

La política común migratoria de la UE debe de basarse, principalmente en el establecimiento de una “política común de derechos y libertades” (Rodríguez, 2001, 45 y ss). Sin embargo esto no es así en la realidad práctica. Algunos Estados han criminalizado la inmigración irregular, otros han endurecido sus políticas migratorias, y otros, como España, han respondido con reducción de derechos. En el caso español, se eliminó el derecho a la protección de la salud en el año 2012, aunque recientemente se ha vuelto a reconocer la atención sanitaria a la población inmigrante, y se han legalizado las “devoluciones en caliente” en la LOSC de 2015, a pesar de que España ha sido sancionada por el TEDH por la expulsión irregular de inmigrantes.

La situación actual, no es muy alentadora: Bélgica ya limita beneficios sociales a ciudadanos comunitarios, y Reino Unido ha aprobado en referéndum el Brexit , en gran medida como consecuencia de la política migratoria comunitaria; Francia ha endurecido los controles en el territorio *Schengen*; Alemania propone impedimentos a la libre circulación de nacionales de ciertos Estados de la UE; Suiza ha convocado un referéndum para limitar la inmigración europea, violando la relación de movimientos que rige desde 2002; Grecia ha llegado a amenazar con abrir sus fronteras para dejar paso a la inmigración que procede del sur, como medida de presión en la negociación de su rescate, y España e Italia, que sufren una presión migratoria muy fuerte, por ser fronteras exteriores, no pueden gestionar adecuadamente los flujos migratorios irregulares en sus territorios.

La mayor parte de los Estados limitan la protección a la población extranjera con residencia legal (Francia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia, Portugal, República Checa, Eslovaquia, Estonia) o, de forma aún más restrictiva, a la que dispone del derecho a la residencia legal permanente (Finlandia, Malta, Chipre, Eslovenia, Hungría, Polonia, Lituania, Letonia, Bulgaria). También orientadas en exclusiva a las personas con residencia legal, otras normativas se centran en la presencia en el territorio o la residencia habitual en él (Reino Unido o Irlanda), criterio confirmado por la STJUE de 11 de noviembre de 2014 (C-333/13, *Dano/Leipzig*).

Varios Estados europeos, además de los ya indicados, anuncian el endurecimiento de su política migratoria. Suecia ha anunciado que restablecerá los controles fronterizos, mientras que Eslovenia ha comenzado a levantar una valla a lo largo del río Sutla, frontera natural con Croacia, en términos similares a la decisión ya adoptada por el gobierno húngaro, que hizo cambiar la corriente migratoria hacia Eslovenia.

Ocho cumbres sobre migración ha celebrado ya la UE entre 2015 y 2018. Y, sin embargo, la solución a la crisis de los refugiados aún parece demasiado lejana.

La Cumbre de la Valeta ha consumado la política de cierre de fronteras. Se ha sustituido la idea de cómo ayudar a los refugiados por cómo evitar que lleguen más; suplir la idea de favorecer la seguridad de los refugiados por la nuestra; se cambia la protección del derecho a la vida o el reconocimiento del derecho de asilo, por nuestro derecho a tener fronteras seguras. Ya no se trata de cómo integrar a los inmigrantes, refugiados o asilados, sino cómo devolverlos a sus países de origen.

A las políticas restrictivas de Hungría, que construyó una valla con Serbia, con Croacia y con Rumanía, ignorando el acuerdo *Schengen*, y ha aprobado penas de cárcel de hasta tres años para la aquellos que intenten entrar irregularmente en el país, se han sumado otras. El parlamento danés aprobó el 26 de enero de 2016 un proyecto de ley que incluye limitar la reagrupación familiar en el país, el endurecimiento de los criterios para obtener un permiso de residencia, y la confiscación de dinero y objetos de valor a los refugiados para costear su estancia, medidas que se unen a la posibilidad de detención policial a inmigrantes y solicitantes de asilo sin control judicial, aprobada en noviembre de 2016. También Suiza exige a los refugiados que entreguen al Estado los activos que tengan un valor superior a mil francos suizos, medida que también se ha aplicado en los estados federados alemanes de Baviera y Bade-Württemberg. En Alemania, se ha adoptado un acuerdo entre los partidos gobernantes para endurecer el derecho de asilo, dificultar la reagrupación familiar y acelerar las expulsiones.

Se han acogido medidas excéntricas, y tan polémicas que se han tenido que retirar, en ciudades de Reino Unido: en Cardiff, los solicitantes de asilo eran obligados a lucir pulseras identificativas; y en Middlesbrough, las puertas de las casas donde habitaban refugiados eran pintadas de rojo.

Además, los controles aduaneros temporales se han extendido por toda Europa, y se han adoptado restricciones y medidas discriminatorias en las políticas fronterizas y de asilo en Austria, Eslovenia y Macedonia.

Vemos voces generalizadas que recurren al uso de la inmigración y de los refugiados en clave populista y xenófoba en los discursos políticos (Wilder, Le Pen, UKIP, Pegida-Alternativa por Alemania, el Partido Popular Danés, o VOX), y distintos países de la Unión Europea (Austria, Dinamarca, Suecia, Alemania, Francia, Bélgica, Hungría...) y especialmente al Grupo de Visegrado (Hungría, Eslovaquia, Polonia y República Checa), responden a los flujos migratorios con medidas nacionalistas, que limitan derechos, y, sobre todo, con la limitación de la libertad de circulación. El Gobierno danés quiere habilitar un centro en una isla deshabitada (Lindholm) para recluir a criminales extranjeros pendientes de expulsión, una medida incluida en un paquete legal para endurecer la política de inmigración que ha generado controversia.

La UE está respondiendo a la mayor crisis migratoria de su historia, tanto de inmigrantes como de refugiados (y al que posiblemente sea su mayor desafío en décadas) levantando muros, instalando centros de internamiento masivo, con normas y políticas que recogen los contratos y compromisos de integración, y recortando derechos y libertades a nacionales y migrantes.

El discurso europeo frente al fenómeno migratorio se ha ido endureciendo a medida que se multiplicaban las llegadas y revela el grado de desesperanza y de impotencia que sienten los gobernantes comunitarios ante una crisis que los desborda. La xenofobia empieza a calar en la población europea.

Europa tiene que actuar con coherencia, atacando el origen de los conflictos, articulando un plan de rescate económico de los países emisores de migrantes, y siendo coherente con sus teóricos principios fundamentales. En definitiva, siendo “Más Europa”, y defendiendo los derechos de inmigrantes y solicitantes de auxilio internacional.

La cumbre UE-Turquía de 7 de marzo en Bruselas, refrendada en el Consejo Europeo de 17 y 18 de marzo de 2016, a pesar de la protesta de Naciones Unidas, ha sido una respuesta equivocada a la situación de los demandantes de protección internacional, principalmente, porque conforme a su adopción hay dudas evidentes

sobre su legalidad y habrá que buscar fórmulas para que se ajuste al Derecho Internacional.

El polémico pacto incumple al menos cinco convenciones o tratados sobre derechos humanos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos hasta la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, pasando por la Convención de Ginebra sobre los Refugiados (1951) o la propia Convención Europea de Derechos Humanos, en vigor desde 1953.

### **3.1. Unos últimos pasos comunitarios en materia migratoria equivocados. La UE insolidaria y el cierre de fronteras**

El futuro de la UE está en juego. Europa sigue atrayendo a personas que se enfrentan a la persecución, pero la responsabilidad de recibirlos no está repartida por igual entre los Estados miembro. Las respuestas fragmentadas e inconsistentes a esta situación por parte de cada Estado y la ausencia de una respuesta en común han dado lugar a un tremendo sufrimiento. Los Estados de la UE deben empezar a percibir a Europa como un espacio único de asilo con un estatuto de asilo europeo y trabajar para alcanzar esos objetivos (Türk, 2016, 57).

La crisis migratoria, en especial la parte referida al asilo y refugio, será uno de los asuntos determinantes para Europa en las próximas décadas.

La Comisión ha activado un mecanismo de redistribución de los refugiados desde Grecia e Italia, y un sistema de reubicación directamente desde Turquía. Se ha creado una controvertida guardia europea de fronteras para proteger la integridad de la zona Schengen. El tercer elemento del proyecto para gestionar la crisis migratoria es un cambio radical en el derecho de asilo, aunque es preciso un cambio del Reglamento de Dublín, la regulación que ha fracasado estrepitosamente en esta crisis y que establece que el refugiado debe pedir asilo en el país de entrada.

Sin embargo, la principal política que ha ideado la Unión Europea para hacer frente a la crisis de refugiados arroja pobres resultados. El reparto de asilados por Europa es aún residual; no se han gestionado las peticiones de manera adecuada, y existen notables diferencias en el tratamiento de dichas solicitudes entre los diferentes Estados.

Pero, sobre todo, lo que se ha evidenciado, es una profunda división en el seno de Estados de la UE en esta materia. Frente a Estados como Alemania, Bélgica, Francia, Holanda o Finlandia, y los Estados a los que llegan el mayor número de refugiados, Grecia, España o Italia, se encuentran Austria, Hungría y Polonia, que no han asumido hasta ahora ninguna acogida. A este grupo de países, hay que añadir República Checa, Eslovaquia y Rumanía, críticos con el sistema de reparto de refugiados, que siguen la estela de Hungría, que incluso ha llegado a convocar un referéndum para preguntar a la ciudadanía por la política comunitaria de refugiados.

En definitiva, se intentan adoptar medidas tendentes a paliar la crisis migratoria y de asilo que sufre la UE, pero que son adoptadas sin unanimidad ni apoyo por parte de determinados Estados, que no son capaces de aceptar el principio de solidaridad con los Estados que sufren una mayor presión, y de manera atropellada, puesto que la UE ha sido incapaz de establecer una política común migratoria y de asilo.

### **3.2 A modo de conclusión. Estado de la cuestión y propuestas de mejora**

Las migraciones son una constante en la historia de la humanidad. Las personas que intentan alcanzar las costas europeas lo hacen por distintos motivos y por distintos medios.

La crisis migratoria sitúa a Europa frente a una de las mayores afluencias de refugiados en décadas, puesto que se trata de una crisis de refugiados, y no solo de un fenómeno migratorio.

La cuarta dimensión substantiva del proyecto europeo se refiere a su papel como actor global en un sistema internacional caracterizado por rápidos e intensos procesos de cambio en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder. Solo a través de una acción exterior común, y en particular mediante la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), incluyendo la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), se lograría que los Estados miembros y la UE como tal, sigan siendo relevantes y puedan promover en el exterior tanto sus intereses como sus valores.

La perspectiva global e integrada para la política migratoria comunitaria planteada por la UE, y formalmente apoyada por los gobiernos de los Estados miembros, se está revelando, simplemente, como una declaración de principios. En

realidad, en los últimos años, la UE ha demostrado una absoluta incapacidad para elaborar una política migratoria común, coherente y multidimensional.

Si realmente perseguimos pasar de una sociedad del menosprecio a una sociedad de respeto, conviene trabajar en dos ámbitos estrechamente ligados. De un lado, en la gestión de los complejos movimientos migratorios de una forma distinta al tratamiento en clave de seguridad. De otro lado, en la gestión de la convivencia de una forma que supere el mero respeto pasivo y alcance al reconocimiento activo de la diversidad.

A partir de Ámsterdam, la UE deja de ser sólo una comunidad económica para convertirse en una “Comunidad de valores”. En materia migratoria, podemos observar una actitud débil, heterogénea y dispersa en los Estados de la UE (Habermas y Derrida, 2003,6), que unida a la grave crisis económica y a la situación terrorista, viene a corroborar la heterogeneidad de respuestas de los Estados miembros de una “Unión” que, ante las cuestiones básicas, aparece como manifiestamente “desunida” (Pérez, 2003, 36).

El pluralismo y la tolerancia son ingredientes de una identidad europea, marcada por el reconocimiento de los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, y la solidaridad, y los principios de democracia y Estado de Derecho, reconocidos, tanto en la Carta de Niza, como en el Tratado de Lisboa, y que pretenden eliminar diferencias interpretativas y aplicativas entre los Estados miembro (Habermas, 1997, 32).

El carácter plural y abierto del sistema de valores europeo, debe de presentarse con una inequívoca vocación universalista y multicultural (Häberle, 2002, 19).

Sin embargo, la realidad de la política migratoria común europea es diametralmente distinta: nuestras democracias han optado por limitar la inmigración y sancionar las entradas irregulares, y las condiciones de vida de los inmigrantes en situación irregular y de los solicitantes de protección internacional no son una prioridad para los gobiernos, lo que atenta gravemente a su dignidad.

El acuerdo de 2016 con Turquía, y el incumplimiento de la mayor parte de los Estados a la cuota de refugiados que tenían que admitir, pone de manifiesto cómo cada Estado ha adoptado una postura en la aplicación de las políticas migratorias, y, sobre todo, muestran que la aplicación del derecho nacional e internacional en materia migratoria se hace a conveniencia propia, generando con ello un espacio de inseguridad jurídica y de violación fragante no solo del Derecho Internacional en materia de derechos humanos y de refugio,

asilo y protección internacional, sino también de la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho del mar, el Convenio Internacional para la Seguridad Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar y el Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos, y de la jurisprudencia del TEDH en la materia.

Todo ello pone de manifiesto el resquebrajamiento del concepto “unión” dentro de la UE y una total deformación del carácter imperativo de las normas internacionales cuando tienen como destinatarios a los Estados que, presumiendo de ser Estados de Derecho, continúan obviando las reglas que ellos mismos se han comprometido a atacar, convirtiendo el derecho referente a inmigración, asilo y refugio, en un “derecho devaluado”, sometido al albedrío y voluntad de unos gobernantes que saben que pueden incumplir las leyes sin consecuencias y, en algunos casos, con el apoyo de sus conciudadanos.

Quince años después de los primeros intentos de elaborar una política migratoria común, persiste un gran desfase entre la práctica y los principios y valores comunitarios. Europa busca cerrar las puertas a los inmigrantes económicos, y regular, mientras tanto, las vías de llegada de aquellos con posibilidades de lograr protección internacional. Las tres medidas que se han propuesto: reforzar la vigilancia fronteriza aumentando el control del Frontex, lograr acuerdos con terceros países, similares al de Turquía, y crear “centros cerrados” y “plataformas externas de desembarco”, apuntan a la idea de blindaje, obvian la solución a los problemas migratorios, y alteran los principios comunitarios en materia de derechos, y las propias recomendaciones de la UE.

La Cumbre de Salzburgo de septiembre de 2018 ha vuelto a evidenciar un enfrentamiento entre los distintos Estados en política migratoria, y los incumplimientos y enfrentamientos en materia de asilo y refugio han sido más que evidentes, sin que se hayan producido sanciones importantes.

Sin embargo, el papel de la UE en materia migratoria y de protección internacional, debe de ser otro, y en esta materia, la acogida y la inclusión son los grandes desafíos para una “comunidad de Derecho y de derechos”.

A pesar de que el número de inmigrantes que llegan a la UE ha caído desde el año 2015 y de que los residentes extracomunitarios sólo representan el 4,2% de la población de la UE, la inmigración domina el debate europeo desde que da réditos electorales al populismo ultranacionalista.

La UE sufre ahora las consecuencias de la negligencia con que los gobiernos han tratado las cuestiones migratorias en Europa occidental desde hace décadas y de la insolidaridad de la mayoría de países ante la llegada masiva de inmigrantes a través del Mediterráneo desde el 2011. El desinterés político ha conducido a un fracaso de la integración de los inmigrantes, concentrados en barrios abandonados a su suerte, en los que el crecimiento de la población no ha ido acompañado del aumento de los recursos en educación, sanidad, vivienda y protección social, sino todo lo contrario.

Establecer las medidas necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos en el control de fronteras, y adoptar un Plan de Acción a nivel comunitario para dar respuesta adecuada al incremento de llegadas de personas migrantes y refugiadas, son los grandes retos de la UE.

Existen cuestiones esenciales que la UE y los Estados deben poner en marcha para garantizar el respeto de los derechos de las personas migrantes y refugiadas en las fronteras, y entre ellas, adquieren un papel esencial: incrementar los recursos técnicos y económicos destinados a las operaciones de rescate, favoreciendo un enfoque multidisciplinar y no militarizado en el rescate y salvamento de las personas migrantes y refugiadas; la Unión Europea debe poner fin a las políticas de externalización de fronteras: poner fin a las devoluciones ilegales en frontera, garantizando el acceso a los procedimientos legales establecidos y a las garantías debidas: acceso a la información, asistencia letrada, intérprete, acceso a tutela judicial y posibilidad de solicitar protección internacional; potenciar las vías legales de acceso a la protección, y, también garantizar e implementar sistemas de alerta temprana para la detección y protección inmediata de personas con necesidades especiales, que permitan asegurar un tratamiento diferenciado que responda a las necesidades de personas en situación de especial vulnerabilidad en la tramitación de solicitudes de asilo (ACNUR, 2018, 135 y ss).

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ACNUR (2018). Informe Personas refugiadas en España y Europa. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/06/Informe-CEAR-2018.pdf>.

AIXALÁ, A. (2007). "La estrategia de la Unión Europea ante el terrorismo internacional y la defensa de los Derechos y Libertades", en BARBÉ IZUEL, M.<sup>a</sup> E., Y HERRANZ SURRALLÉS, A., (Coords.), Política exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia, pp. 1-52

- AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F (2014). “Doctrina y acción política. Pugnas sobre el islam verdadero. El salafismo”, en Yihadismo en el mundo actual, Documentos de Seguridad y Defensa 62, Ministerio de Defensa.
- CEPELLEDO BOISO, J. (2011). “Modelos de organización política de la umma en la historia del pensamiento islámico”, en Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho, nº 22.
- HÄBERLE, P. (2002). Pluralismo y Constitución. Estudios de Teoría Constitucional de la sociedad abierta, Tecnos, Madrid.
- HABERMAS, J. Y DERRIDA, J., “Europa, en defensa de una política exterior común”, El país, 4 de junio de 2003
- HABERMAS, J. (1997). Más allá del Estado nacional, trad. De Jiménez Redondo, M., Madrid, Trotta.
- JORDÁN, P; POZO, P. Y GUINDO, M.G. (Coords.) (2010). Terrorismo sin fronteras, Pamplona, Aranzadi.
- MANGANA, S. (2011). «Las protestas en los países árabes son en respuesta al inmovilismo político». Montevideo, VADENUEVO Nº 31, Montevideo.
- NÚÑEZ VILLAVERDE, J. (2011). Apuntes de urgencia sobre la oleada de cambios en el Mundo Árabe. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Fundación Carolina.
- PÉREZ LUÑO, A.E. (2010). Nuevos retos del Estado Constitucional: valores, derechos, garantías, Cuadernos Democracia y Derechos Humanos, nº 2, Universidad de Alcalá, Madrid, pp. 1-36
- RAMONET, I. (2011). “Cinco causas de la insurrección árabe”. Le Monde Diplomatique. Nº158. Marzo.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, A. (2001). "La Carta de Derechos Fundamentales de la UE" en Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 1, pp. 45 y ss.
- RUIZ GRANADO, F. (2015). La estrategia de la UE contra el yihadismo en tiempos de ISIS, Instituto español de estudios estratégicos, nº 17/2015, de 29 de julio
- SOLANES CORELLA, A. (2005). “La política de inmigración en la Unión Europea. Desde tres claves”, en ARBOR, CLXXXI, 713, mayo-junio.
- TORRES, M. R. (2009). El eco del terror. Ideología y propaganda en el terrorismo yihadista. Madrid, Plaza & Valdés, 2009
- TÜRK, V. (2016). “Visualizando un Sistema Europeo Común de Asilo”, en Revista Migraciones Forzadas, monográfico “Destino: Europa”, nº 51.
- VVAA (2011). La Primavera Árabe y sus consecuencias, monográfico en Revista Alif Nûn nº 98, noviembre de 2011.

# **LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADA COMO AGENTES POR DELEGACIÓN DE LOS ESTADOS PARA LA DEFENSA DE SUS INTERESES ESTRATÉGICOS. EL CASO DEL GRUPO WAGNER**

## **PRIVATE MILITARY AND SECURITY COMPANIES AS PROXY AGENTS OF THE STATES FOR THE DEFENSE OF THEIR STRATEGIC INTERESTS. THE WAGNER GROUP CASE**

**Emilio Duch Ramos<sup>1</sup>**

17 de abril de 2019

### **RESUMEN**

Las Empresas Militares y de Seguridad Privada (EMSP) son organizaciones que, bajo diferentes formas jurídicas, proporcionan servicios relacionados con la seguridad en entornos de conflicto e inestabilidad. Algunas de las actividades que han desarrollado desde la última década del siglo XX han generado controversia entre la comunidad internacional. En los últimos años se pueden encontrar ejemplos preocupantes de una utilización de estas empresas para la defensa de intereses estratégicos y de seguridad en conflictos armados sin carácter internacional por parte de algunos Estados. Podemos encontrar actividades de estas características vinculadas a la acción exterior de diversos Estados, pero el ejemplo paradigmático de esta forma de actuación tiene su reflejo en la actividad del Grupo Wagner, una EMSP vinculada estrechamente a la Federación de Rusia con intervenciones que incluyen la realización de operaciones de combate ofensivas en Ucrania o Siria.

**PALABRAS CLAVE:** Empresas Militares y de Seguridad Privada, conflictos armados, prohibición del uso de la fuerza, responsabilidad internacional del Estado.

### **ABSTRACT**

Private Military and Security Companies (PMSC) are organizations that, with different legal forms, provide security related services in conflict and instability environments. Some of these activities developed since the last decade of the XX century have generated controversy among the international community. There are disturbing examples in the last years of the use of these companies by some States for the defense of their strategic interests in non – international armed conflicts. We can notice some of these activities linked to the international action of diverse States, but the most paradigmatic example of these kind of behavior has it's reflection in the activities of the

---

<sup>1</sup> Doctorando en Ciencias Jurídicas. Universidad de Granada.  
PhD candidate on Law. University of Granada

Wagner Group, a PMSC closely linked to the Russian Federation with interventions including the execution of offensive combat operations in Ukraine or Syria.

**KEYWORDS:** Private Military and Security Companies, armed conflict, use of force prohibition, international responsibility of the State.

## **1. EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADA, INSTRUMENTO ESTRATÉGICO DE PROYECCIÓN DE PODER**

Es innegable el carácter permanente de la irrupción de las Empresas Militares y de Seguridad Privada (EMSP) en los conflictos armados de la última década del siglo XX y en la mayor parte de los acaecidos desde el comienzo de la actual centuria. Su presencia no es sólo habitual en situaciones de conflicto armado, también suelen prestar servicios en zonas de gran inestabilidad o en áreas en proceso de reconstrucción tras un conflicto. Sus servicios suelen ser contratados por una gran variedad de organizaciones o entidades que abarcan desde gobiernos hasta actores no estatales de carácter violento (García y Pareja 2013, 61).

Todos los intentos de regulación de un sector que implica la formación, equipamiento y despliegue de personal fuertemente armado para la realización de actividades de seguridad han quedado reducidos a diversas iniciativas de autorregulación sin carácter vinculante, como el documento de Montreux. La iniciativa del Grupo de Trabajo de Mercenarios de las Naciones Unidas fue frenada por varios países, entre los que destacan aquellos con mayor peso en el sector, los Estados Unidos y el Reino Unido.

De la importancia estratégica del sector en el diseño de la geopolítica de las potencias del siglo XXI es de lo que trataremos en la presente comunicación. Esta realidad que pretendemos verificar nos lleva al planteamiento de un problema que no es otro que la licitud del empleo de las EMSP para la defensa de sus intereses estratégicos. Un análisis en profundidad de todas las variables excedería la extensión del documento por lo que centraremos este en entornos de conflicto armado sin carácter internacional, porque parecen ajustarse a las intervenciones más controvertidas de este tipo de organizaciones y por ser un escenario facilitador para la injerencia de actores externos.

Aunque desafortunadamente se podría recurrir a numerosos ejemplos para exponer la realidad que pretendemos analizar hemos escogido el caso del Grupo Wagner en Siria estrechamente vinculado a la acción exterior de la Federación de Rusia con importantes

despliegues y actividades en los últimos años, que incluyen intervenciones también en Ucrania o la República Centroafricana.

## **2. CONFLICTOS ARMADOS SIN CARÁCTER INTERNACIONAL E INTERVENCIÓN DE TERCEROS ESTADOS**

La eclosión de un conflicto armado sin carácter internacional (CANI) nos conduce a un escenario en el que las partes enfrentadas, y la Comunidad Internacional, deben regirse por los principios establecidos en el Derecho Internacional General y las normas de Derecho Internacional Humanitario (DIH). Para poder determinar de forma correcta las consecuencias internacionales de la actuación de una EMSP en un CANI y la responsabilidad de los Estados vinculados a su empleo es importante determinar de forma precisa que constituye un conflicto armado de estas características.

La principal diferencia del régimen jurídico que separa un Conflicto Armado Internacional (CAI) y un CANI es el alcance de la protección que uno y otro suministran. (Segura Serrano 2007, 140). Otra de las características diferenciadoras es la asimetría en el desarrollo normativo entre uno y otro, que resulta bastante inferior en el caso de los CANI. La inferior regulación de las normas de DIH en lo que se refiere a los conflictos internos se explica por la reticencia de los Estados, que son los Actores en el ámbito del derecho internacional, a una posible injerencia externa en los asuntos internos de los propios Estados que se vería propiciada por el reconocimiento de algún tipo de estatus jurídico a los movimientos insurgentes, o partes no gubernamentales, que se alzan en armas contra las autoridades estatales. Es por ello que cualquier iniciativa tendente a desarrollar en mayor medida las normas que rigen este tipo de conflictos ha encontrado siempre una fuerte oposición por parte de un sector destacado de la Comunidad Internacional<sup>2</sup>.

El empleo de EMSP en entornos de conflicto armado sin carácter internacional facilita, al menos en apariencia, el incumplimiento de algunas obligaciones internacionales relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad<sup>3</sup>. La

---

<sup>2</sup> Entre otras cuestiones suelen generar controversia todas aquellas iniciativas tendentes a reconocer de alguna manera el estatuto de combatiente a los miembros de los grupos armados organizados que se enfrentan a las fuerzas gubernamentales, puesto que ello implicaría un reconocimiento implícito de la condición de Parte de esos movimientos insurgentes.

<sup>3</sup> Principalmente la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la no intervención en los asuntos de la jurisdicción interna de los Estados, ambas recogidas en el artículo 2 de la Carta de las

actuación de cualquiera de estas corporaciones en un escenario con un umbral de violencia e inestabilidad inferior al de este tipo de conflictos quedaría regulado y sometido a la jurisdicción emanante de la legislación interna del Estado, bajo el paradigma del mantenimiento de la ley (Dinstein 2014, 22). Por el contrario, ante la existencia de un conflicto armado los Estados quedan vinculados a aquellas obligaciones internacionales relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad, y a la aplicación de la normativa de DIH correspondiente a cada tipo de conflicto.

En la base convencional del DIH los conflictos internos quedan definidos en contraposición a los de carácter internacional. El artículo 3 *común* de los Convenios de Ginebra delimita los conflictos internos mediante dos componentes, establece que se trata de conflictos armados de un carácter no internacional. El artículo 1 del Protocolo Adicional II (PA-II) a los Convenios de Ginebra define de forma más restrictiva el Conflicto Armado sin Carácter Internacional añadiendo un criterio de control territorial de forma que permita a la parte enfrentada a la autoridad gubernamental la realización de operaciones militares sostenidas y coordinadas, y otro criterio relativo a los elementos subjetivos enfrentados a la parte gubernamental que deben consistir en fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados. Esta definición más restrictiva tan sólo resulta de aplicación al propio Protocolo puesto que su función es complementar lo establecido en el artículo 3 *común* de los Convenios de Ginebra, pero no modificarlo (Comité Internacional de la Cruz Roja 2008, 4).

Diversas sentencias y pronunciamientos de varios órganos judiciales de carácter internacional han añadido componentes adicionales a aquellos del artículo 3 *común*, como pueden ser los de intensidad y duración de la violencia o un mínimo de organización (Dinstein 2014, 20).

En el ámbito puramente doctrinal el *Institut de Droit International* (IDI) define los conflictos armados internos, en este caso bajo el término “guerra civil”, como aquellos conflictos armados sin carácter internacional en el territorio de cualquier Estado en el que exista oposición entre la autoridad gubernamental y uno o más grupos insurgentes cuyo objetivo sea la secesión o el cambio del orden establecido, también puede considerarse como tal aquel en el que el enfrentamiento se produce entre dos grupos opositores en ausencia de un gobierno para el control del Estado (Institut de Droit

International 1975, 2-3). Un elemento que resulta clave para el objeto de nuestro estudio es el que apunta Zegveld que sostiene que lo que caracteriza un CANI es el carácter de las partes enfrentadas y no el ámbito puramente territorial (Zegveld 2002, 136), lo que resulta lógico dado que no son infrecuentes aquellos conflictos de este tipo cuyos efectos suelen trascender la del territorio del Estado afectado.

### **3. LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADA FRENTE AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO**

Las EMSP no son un fenómeno novedoso en los entornos de conflicto armado. En los años noventa varias empresas comenzaron a prestar servicios algo distintos a los que venían prestando habitualmente, consistentes en tareas logísticas o de apoyo, para comenzar a realizar operaciones de carácter contrainsurgente al servicio de la autoridad gubernamental. De ese período destacan la británica *Sandline International* y la sudafricana *Executive Outcomes* (EO). Formada por veteranos de las fuerzas armadas sudafricanas, con amplia experiencia de lucha irregular, EO llamó la atención de la Comunidad Internacional por sus acciones en Angola y Sierra Leona. Las operaciones desarrolladas consistían en acciones ofensivas sostenidas en el tiempo, en las que desplegaban capacidades militares de las que carecían los Estados contratantes. La modalidad de participación de los miembros de esa EO en esos conflictos consistió en su integración formal en los ejércitos de Angola y Sierra Leona. De esta forma conseguían eludir dos asuntos “espinosos” como el de la normativa contraria al empleo de mercenarios<sup>4</sup>, en la que la Unión Africana había sido pionera, y el estatus jurídico de sus miembros como combatientes. La integración de los empleados en las fuerzas armadas gubernamentales implicaba la inmediata responsabilidad de los Estados contratantes al haber otorgado la condición de agentes *de iure* a los empleados de EO. La contratación de EO en ambos casos estuvo estrechamente vinculada a los derechos de explotación de recursos de la empresa británica *Heritage Oil Inc* (van Heerden y Hudson 2012). Este punto resulta de gran interés porque apunta a una temprana utilización de las EMSP en entornos de conflicto armado para la defensa de intereses económicos de carácter estratégico, cuestión que desarrollaremos más adelante.

---

<sup>4</sup> La Convención de la Organización para la Unidad Africana para la eliminación de los mercenarios en África, aprobada en Gabón el 3 de julio de 1977, entrada en vigor en 1985 y la Convención Internacional contra el reclutamiento, uso, financiación y entrenamiento de mercenarios aprobada el 4 de diciembre de 1989

Esta temprana utilización de EMSP en operaciones militares de combate tuvo una breve interrupción a finales de los años noventa<sup>5</sup>, el escenario posterior al 11 de septiembre de 2001 y las invasiones de Afganistán e Irak potenciaron la presencia de este tipo de empresas en esos conflictos, pero en servicios desvinculados, al menos en apariencia, de las operaciones de combate multinacionales. No obstante, el escenario surgido de las revueltas del mundo árabe, conocidas como primaveras, y del retraimiento de Estados Unidos y la Unión Europea frente a la actividad exterior de la Federación de Rusia han propiciado una vez más la actividad de EMSP en operaciones de combate, pero en esta ocasión al servicio de terceros países que intervienen abiertamente, y aparentemente bajo consentimiento del gobierno del territorio afectado, en conflictos armados sin carácter internacional<sup>6</sup>.

Es en este último caso en el que nos interesa analizar el estatuto de los llamados “contratistas” frente a lo que determina el Derecho Internacional Humanitario. Los empleados de las EMSP normalmente realizan tareas no relacionadas con las operaciones de combate o que implican una participación directa en las hostilidades, como pueden ser tareas logísticas, de instrucción, mantenimiento de sistemas o protección armada. En un conflicto armado internacional, desde el punto de vista del DIH, tienen la consideración de personas civiles que acompañan a las fuerzas armadas, lo que les otorga protección frente a los ataques directos, aunque por su situación estén especialmente expuestos al riesgo. Cuestión distinta es cuando se produce su integración formal, o *de facto*, en las fuerzas armadas de alguna de las partes momento a partir del cual pierden la consideración de personas civiles (Melzer 2010, 39). En un CANI la integración en las fuerzas armadas de la parte gubernamental les convierte automáticamente en combatientes, a efectos del principio de distinción, si luchan del lado de la parte disidente podrían hacerlo en las fuerzas armadas disidentes o integrados en un grupo armado organizado con una función continua de combate en cuyo caso no tendrían la consideración de persona civil al formar parte de las “fuerzas armadas” de la parte no gubernamental<sup>7</sup>. No obstante, si la participación de los “contratistas” no fuese

---

<sup>5</sup> Motivada entre otras cuestiones por la polémica desatada por la contratación de Sandline International Inc. para su intervención en Papúa Nueva – Guinea, que recibió una fuerte oposición por parte de Australia, que terminó por impedir el despliegue y utilización de esta.

<sup>6</sup> De esta tendencia destacan los casos del Grupo Wagner en Ucrania o Siria, y de Reflex Responses en Yemen.

<sup>7</sup> El cumplimiento de los requisitos de organización bajo un mando responsable y control de un territorio desde el que realizar operaciones de combate sostenidas y concertadas, caracteriza a la parte enfrentada a la autoridad gubernamental a efectos de aplicación del PA-II (art. 1.1), pero no confiere a sus miembros la

en alguna de las formas mencionadas, sino tan solo mediante acciones hostiles puntuales o esporádicas se trataría de una participación directa en las hostilidades, tal y como establece el PA-II, perdiendo la protección que les otorga el DIH como personas civiles mientras dure tal participación. Esta última forma les sometería a la posible exigencia de responsabilidades según la legislación interna del Estado, además de la pérdida de protección de las normas de DIH, en caso de ser apresados.

Dicho esto, la intervención de EMSP en conflictos armados sin carácter internacional presenta un problema distinto, a efectos del estatuto de sus empleados, cuando dicha intervención es al amparo de un tercer Estado.

#### **4. PARTICIPACIÓN EN CONFLICTOS ARMADOS SIN CARÁCTER INTERNACIONAL: INTERVENCIÓN POR INVITACIÓN Y SUS LÍMITES.**

En la base convencional y la doctrina relativa al Derecho Internacional Humanitario hay coincidencia en cuanto a las características que definen a un conflicto armado sin carácter internacional. Ya mencionamos que los dos componentes principales son la existencia de una violencia armada prolongada, conflicto armado, y de carácter no internacional. Por lo tanto, y aunque parezca redundante afirmarlo un conflicto será interno cuando no exista enfrentamiento entre Estados. En el momento en que se produjese un enfrentamiento entre Estados, aunque fuera en un escenario de CANI, estaríamos a su vez ante un conflicto armado internacional simultáneo o paralelo al conflicto interno en curso (Dinstein 2014, 86-87) (Segura Serrano 2007, 141) <sup>8</sup>.

El escenario más común del empleo de EMSP en conflictos internos suele ser al amparo de la intervención por invitación de la parte gubernamental a un tercer Estado, para enfrentarse a la parte disidente o bajo cualquier otro pretexto relacionado con la Seguridad internacional<sup>9</sup>. Aunque nos centraremos en el análisis de esta modalidad, no

---

consideración de combatientes, a efectos de reconocimiento por la Comunidad Internacional, en el sentido de la normativa que hace referencia a los conflictos armados internacionales.

<sup>8</sup> Para Dinstein en CANI se pueden producir tres escenarios ante una participación externa en función de a quien proporcionan apoyo, y en qué condiciones, esos terceros Estados. Un primer escenario de apoyo a la parte gubernamental, por invitación del gobierno, enfrentado a la parte disidente. Un segundo escenario de apoyo a la parte insurgente, que supondría la existencia de un conflicto armado internacional inserto en el CANI. Un tercer escenario de apoyo externo a ambas partes enfrentadas en con la existencia de dos conflictos armados internacionales simultáneos al CANI. Segura denomina a esta situación conflicto armado no internacional internacionalizado, que engloba bajo esta definición las tres posibilidades de apoyo externo ya mencionadas.

<sup>9</sup> Una parte esencial del despliegue del contingente de fuerzas de los EAU en el conflicto de Yemen lo compone el personal de la EMSP Reflex Responses, que se ha integrado formalmente en las fuerzas

queremos dejar de mencionar casos como el del conflicto de Ucrania en los que la Federación de Rusia no ha dudado en permitir la intervención de EMSP en su país vecino, en apoyo de la parte disidente (Baños 2018, 45).

La intervención de una EMSP en un CANI a través de la petición de ayuda formal de la parte gubernamental a un tercer Estado, resulta interesante por las posibilidades que ofrece a esos actores para alcanzar o consolidar otros objetivos estratégicos y de seguridad que no tienen relación con el conflicto en curso. En nuestro caso analizaremos la intervención del Grupo Wagner, EMSP de origen ruso y con estrechos vínculos con el Kremlin, en Siria. Pero antes de exponer el caso de estudio detallaremos la normativa que ampara la intervención de terceros países en conflictos internos y la licitud de estas acciones.

Los principios de derecho internacional general que proscibirían la participación de un tercer Estado en un CANI son los de la prohibición del uso de la fuerza y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados<sup>10</sup>, también contemplado en la Resolución 2625 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU)<sup>11</sup>. La fuerza normativa de estas prohibiciones es el aspecto sobre el que existen discrepancias interpretativas desde un punto de vista doctrinal, cuando se refiere a la intervención por invitación de la parte gubernamental.

Para el IDI la intervención en un conflicto interno de un tercer Estado en apoyo de una de las partes está prohibida salvo algunas excepciones como la autorización de las NNUU, el cumplimiento de otras normas de derecho internacional, la prestación de ayuda humanitaria o apoyos que no tengan relación e impacto con el desarrollo del conflicto<sup>12</sup>. En su sesión de 2011 analizó la cuestión relativa al apoyo militar a un tercer Estado, restringiéndolo a aquellas situaciones de tensiones internas por debajo del umbral de los CANI y siempre que no suponga una violación de alguna de las prohibiciones establecidas en la Carta de las NNUU<sup>13</sup>. Quienes opinan igual que el IDI argumentan que la ilicitud de la intervención se basa en el principio de igualdad

---

armadas de los emiratos. No obstante, este personal altamente cualificado en vez de desplegar en acciones contra los rebeldes huzíes, en apoyo del gobierno de Hadi, o contra Al Qaeda en la Península Arábiga (AQAP), uno de los motivos esgrimidos para la intervención, ha sido empleado para el control y la ocupación de enclaves estratégicos e infraestructuras críticas.

<sup>10</sup> Véase nota 2.

<sup>11</sup> NNUU, Asamblea General, Res. 2625 (XXV), 24.10.1970

<sup>12</sup> IDI, 8ª Comisión, Sesión Wiesbaden, *sobre el Principio de no Intervención en Guerras Civiles*, 1975.

<sup>13</sup> IDI, 10ª Comisión, Sesión Rhodes, *sobre los problemas actuales del Uso de la Fuerza en el Derecho Internacional*, 2011.

negativa, por el cual es inválido el consentimiento del gobierno para un uso de la fuerza en su territorio desde el momento en que se constata la existencia de una guerra civil (Cervell Hortal 2018, 7 - 9). No obstante, algunos autores apuntan que la realidad de la práctica de los Estados y algunos pronunciamientos de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) apuntan en sentido contrario (Dinstein 2014, 78). En ese sentido hay quien afirma que el efecto del consentimiento dependerá de la norma de *ius cogens* de que se trate (Crawford 2014, 317), puesto que algunas normas primarias conllevan un consentimiento implícito. La conclusión lógica de este último pronunciamiento es que habrá que analizar cada situación en la que se haya producido una intervención a petición de la autoridad gubernamental para determinar si se ha producido una violación del principio que prohíbe el uso de la fuerza<sup>14</sup>.

Un caso claro de ilicitud de la participación en un CANI, aún con consentimiento del Estado en el que se está desarrollando el conflicto, es cuando la acción del tercer Estado va más allá de los límites fijados por la solicitud de asistencia. Como pueda ser el caso en que al amparo de esa solicitud se alcancen objetivos estratégicos y de seguridad que no tienen relación con el objeto de la petición de asistencia<sup>15</sup>. Hecho que actualmente se está produciendo en Yemen, donde el gobierno reconocido del presidente Hadi ya ha denunciado ante el Consejo de Seguridad de las NNUU situaciones similares por parte de los países de la Coalición liderada por Arabia Saudí, que habían sido invitados a asistir a su gobierno, y que están menoscabando la autoridad y el control territorial de su autoridad agravando la situación de conflicto<sup>16</sup>.

La cuestión relativa a la licitud de una intervención de un tercer Estado en un CANI nos parece procedente puesto que el caso de estudio que analizaremos a continuación es de la participación de la Federación de Rusia en el conflicto interno que asola Siria

---

<sup>14</sup> La CIJ en su sentencia sobre el caso de las Actividades militares y paramilitares contra Nicaragua determinó que la participación en actos de guerra civil era una forma menos grave de uso ilícito de la fuerza (pár. 191). CIJ, *Asunto sobre las actividades militares y paramilitares contra Nicaragua* (Nicaragua c. los Estados Unidos de América), Sentencia, 27.06.1986.

<sup>15</sup> CIJ, *Actividades armadas en el territorio del Congo* (RDC c. Uganda), sentencia, 19.12.2005. El recurso a la legítima defensa no puede ser un argumento que avale una acción armada que persiga otras necesidades de seguridad u objetivos estratégicos, como asegurar ciudades o aeropuertos. Una actuación en este sentido constituye una violación del principio que prohíbe el uso de la fuerza armada (par. 163). Hay que destacar que estas son algunas de las acciones que han llevado a cabo los miembros de la coalición árabe en Yemen, especialmente los EAU, con la ocupación de las islas de Socotra, puertos, aeropuertos e infraestructuras críticas relacionadas con el transporte de crudo.

<sup>16</sup> NNUU, Consejo de Seguridad, Doc. S/2018/242, 22.03.2018. En dicho documento el Gobierno del Yemen informa de la comunicación oficial en la que insta a los miembros de la coalición a restaurar la legitimidad del Ejecutivo, integrando en las instituciones oficiales militares y de seguridad a los distintos Actores no Estatales que reciben apoyo de esos países.

desde 2011, y uno de cuyos medios de asistencia ha consistido en la actividad de la EMSP conocida como Grupo Wagner.

## **5. EL CASO DEL GRUPO WAGNER EN SIRIA**

Siria ha sido un aliado tradicional de Rusia desde la época de la extinta Unión Soviética. Desde aquellos tiempos la actual Federación de Rusia cuenta con una base naval, en la localidad de Tartus, que además de resultar imprescindible para apoyar la proyección de su Flota del Mar Negro en el Mediterráneo oriental le permite constituirse en potencia presente en una región de amplio interés geoestratégico para el gigante ruso.

Aunque el apoyo al gobierno del presidente Assad había sido firme, desde el inicio del conflicto sirio en 2011, nunca había ido más allá del apoyo político en el exterior, haciendo valer el peso de su capacidad de veto en el Consejo de Seguridad de las NNUU, y la asistencia en medios y recursos. No obstante, la acción exitosa de la insurgencia en el primer semestre de 2015, coetánea con la fuerza expansiva del Daesh, estuvieron a punto de provocar el colapso de las fuerzas gubernamentales. A finales de agosto de 2015 el gobierno sirio y la Federación de Rusia firmaron un acuerdo de utilización de la base aérea de Khmeimim por parte la fuerza aérea rusa (Phillips 2016, 217), con carácter indefinido.

El 30 de septiembre de 2015 se inicia la acción militar de la Federación de Rusia contra lo que denominan como “agrupaciones terroristas”. El 15 de octubre de 2015 el representante permanente de la Federación en el Consejo de Seguridad trasladaba a su presidencia una carta del Ministro de Exteriores, Sergei Lavrov, en el que informaba de la intervención militar en Siria a petición del gobierno del Presidente Assad. En dicha misiva exponía la amenaza para la paz y la seguridad que suponía la actividad de grupos terroristas y extremistas internacionales, y el riesgo de contagio a otras zonas de la región, afirmando que el objetivo de la misma era la eliminación de la amenaza terrorista del Daesh y otros grupos<sup>17</sup>. La intervención militar se prolongó hasta finales del mes de febrero de 2016, al menos oficialmente, cuando el gobierno de la Federación

---

<sup>17</sup> NNUU, Consejo de Seguridad, Doc. S/2015/792, 15.10.2015. En la carta se especifica claramente el objetivo de combatir al “Estado Islámico de Irak y Levante” y otros grupos terroristas. De la misma se deduce que la solicitud de asistencia del gobierno sirio es libre y válida, por lo que a priori esa intervención sería lícita desde el punto de vista de la práctica internacional y la jurisprudencia de la CIJ que ya hemos tratado con anterioridad.

consideró alcanzados los objetivos asignados inicialmente. La realidad es que a intervención militar rusa lejos de acabar con el Daesh había conseguido revertir la situación estratégica de las fuerzas del gobierno sirio, que desde entonces hasta la actualidad han conseguido dar la vuelta al conflicto, quedando pocas opciones para un cambio de régimen en ese país.

### **5.1. Grupo Wagner, más sospechas que certidumbres**

Por citar a un destacado experto, sobre el Grupo Wagner existen más sospechas que certidumbres (Baños 2018, 42). De entre las muchas sospechas y pocas certidumbres podemos mencionar aquellas que vinculan al entorno del *Kremlin* con esa EMSP o la relación entre la presencia y actividad de esta con el cierre de acuerdos relacionados con la explotación de recursos energéticos o minerales en aquellos países en los que despliega su actividad (Colás 2018)<sup>18</sup>. El objeto último del presente estudio no es tanto demostrar una relación directa entre el *Kremlin* y esa EMSP como determinar en cierta medida si existe en los últimos años un patrón de empleo de este tipo de empresas en conflictos internos y que normas internacionales podrían estar vulnerando los países en cuyo beneficio actúan.

Las EMSP no están prohibidas en la Federación de Rusia, como afirman algunos autores, siendo la realidad que su regulación es escasa, pudiéndose entender como ésta una iniciativa de la *Duma* en 2007 que abrió la puerta a que personal de las empresas extractoras de recursos energéticos pudieran equipar a su personal de seguridad con armamento pesado (Baños 2018). Desde entonces han proliferado las EMSP rusas que realizan labores de protección contra la piratería, en infraestructuras críticas o en múltiples situaciones de inestabilidad e inseguridad. La confusión suele asociarse con la prohibición en el código penal ruso de la figura del mercenario (art. 348). Efectivamente, en caso que algún miembro de una EMSP acabase participando en operaciones de combate en el extranjero podría ser procesado por dicha actividad. En este punto es donde se produce un primer hecho cuyo análisis resulta de interés. Diversas fuentes apuntan al origen del Grupo Wagner en una EMSP cuya controvertida

---

<sup>18</sup> Es posible encontrar abundante material periodístico relativo al Grupo Wagner y sus relaciones con el entorno del poder en el medio ruso *Novaya Gazeta*. Aunque no existen pruebas documentales que vinculen al empresario Evgeny Prigozhin, próximo al Presidente ruso Vladimir Putin, con el Grupo Wagner si se han documentado entre este empresario y la corporación Europol, a la que se le concedieron derechos de extracción de petróleo en Siria. La opacidad es una de las características del empleo de EMSP en conflictos internos, no siendo exclusiva de las EMSP rusas.

actuación se produjo en Siria en el año 2013, de nombre *Slavonic Corps*<sup>19</sup> (Matías 2019). Lo interesante es que algunos miembros de esta empresa que regresaron a la Federación tras su participación en el conflicto sirio fueron detenidos por contravenir el artículo 348 de su Código Penal, el que proscribía la figura del mercenario. No obstante, el asunto cayó pronto en el olvido.

La participación militar rusa en Siria ha consistido principalmente, al menos desde el punto de vista oficial, en operaciones de apoyo aéreo con el despliegue de personal en la base de Khmeimim. La realidad es que el Grupo Wagner ha desarrollado operaciones de combate contra el *Daesh*, pero también contra las fuerzas insurgentes que se oponen al gobierno del Presidente Assad. Destacan sus acciones en Palmira o Der Ezzor, por mencionar algunas de ellas. En sus operaciones han mostrado altas capacidades militares y un hábil, manejo de material moderno y complejo. Las fuentes periodísticas calculan el número de bajas mortales en varios centenares<sup>20</sup> (González Francisco 2017).

## 5.2 ¿Existe responsabilidad internacional de la Federación de Rusia?

El Grupo Wagner ha estado realizando operaciones de combate en distintos escenarios del conflicto sirio. El uso de la fuerza con armamento pesado y sistemas de armas complejos, en operaciones continuas y coordinadas, les define claramente como grupo armado organizado cuyos miembros, empleados, han realizado una función continua de combate en apoyo de la parte gubernamental<sup>21</sup>. Dicho esto, la dificultad estriba en determinar la existencia de responsabilidad internacional de la Federación de Rusia por la participación de esa EMSP en el conflicto y por la conducta de sus miembros.

En el supuesto en que se hubiesen integrado formalmente en las fuerzas armadas sirias, leales a Assad, no cabría responsabilidad internacional de Rusia puesto que al

---

<sup>19</sup> Slavonic Corps era una EMSP registrada en Hong Kong que realizó operaciones de combate en apoyo de las fuerzas de Assad en el año 2013, el resultado de las mismas fue bastante decepcionante aunque suele afirmarse que aun así su participación en el conflicto mostró el potencial de las EMSP en operaciones de combate.

<sup>20</sup> Las cifras se calculan entorno a los 500 o 600 fallecidos. En caso que estas cifras fueran reales reflejan lo útil que resulta para los gobiernos el empleo de EMSP en combate, por la baja repercusión de los fallecidos en combate cuando se trata de actores privados. El impacto político de ese mismo número de bajas, para cualquier gobierno, si se tratase de militares desplazados al conflicto sería con toda probabilidad mucho mayor que en este caso.

<sup>21</sup> Teniendo en cuenta estas circunstancias, y como y expusimos en un apartado anterior, el Grupo Wagner formaría parte, aunque *de facto*, de las fuerzas armadas gubernamentales o de quien ostentase el control sobre la EMSP.

convertirse en agentes *de iure* de Siria sería este país el responsable de sus acciones. Pero no parece que sea este el caso ya que las acciones del Grupo Wagner se han caracterizado por llevarse a cabo contra objetivos de alto valor estratégico como Palmira, cuya recuperación conmemoró Rusia con un concierto en el anfiteatro romano de la ciudad oscureciendo el papel de las fuerzas sirias (Fernandez y Sanz 2016). La selección de objetivos y el tipo de acciones en las que ha participado la EMSP hacen difícil pensar en un control por parte del gobierno sirio. No obstante, es en este punto donde estriba la dificultad para determinar la existencia de un control del Grupo Wagner por parte del gobierno ruso.

Para poder atribuir responsabilidad internacional de la Federación de Rusia por la actividad del Grupo Wagner habría que demostrar la existencia de un grado de control suficiente sobre la empresa que permitiese considerar a esta como un órgano del Estado o que ejercía un control efectivo en el momento de la comisión de los actos<sup>22</sup>. El control total quedaría descartado por la dificultad para demostrar el mismo y aunque los indicios apuntan a un posible control efectivo que se traduciría en la existencia de unas órdenes, dirección y control de Rusia en acciones concretas, la prueba del mismo también resulta compleja. No obstante, precisamente esta cuestión, la dificultad para probar el grado de control o dependencia de las EMSP de un Estado es la zona opaca del derecho internacional de la que se sirven estos para el uso de las EMSP en operaciones de combate.

El estatuto de los empleados de Wagner teniendo en cuenta que no se han integrado formalmente en las fuerzas armadas sirias, que perciben un salario de su empresa por llevar a cabo una función de combate continua, es el de personas que han perdido la condición de civiles<sup>23</sup>, la protección que les otorgaría el DIH. En este caso la responsabilidad de control y cumplimiento de las normas del *ius in bello* sería de quien ostentase el control sobre las actividades de la empresa en ese momento. Expuesto de esta manera, y suponiendo que su dependencia de la Federación sea real, Rusia tiene capacidad para desplegar un núcleo de fuerzas altamente preparado con capacidad para llevar a cabo acciones de alcance estratégico en su beneficio, pero libre de tener que rendir cuentas en caso que lleven a cabo acciones que supongan una violación de alguna

---

<sup>22</sup> En este caso nos encontraríamos ante los criterios de control total, en cuyo caso el Grupo Wagner sería considerado como un agente del estado ruso, o de control efectivo que significaría que un comportamiento concreto de la EMSP se produjo bajo instrucciones, dirección y control del Estado.

<sup>23</sup> El comportamiento de los particulares no es atribuible a los Estados, salvo que estos los reconozcan y acepten como propios.

obligación internacional o la comisión de crímenes internacionales. Para atribuir a Rusia un incumplimiento de la prohibición del uso de la fuerza en el conflicto sirio<sup>24</sup> habría que demostrar el control total o efectivo sobre las actividades del Grupo Wagner y que sus objetivos van más allá del apoyo reclamado por el gobierno de Assad, invalidando el consentimiento de la autoridad gubernamental.

En la Federación de Rusia la responsabilidad sobre la política exterior y de seguridad recae sobre la Presidencia del Estado, siendo una función esencialmente presidencial (López Jiménez y Morales Hernández 2017, 63), por lo que resulta difícil creer que una organización rusa, aunque de carácter privado, como Wagner hay realizado operaciones de combate en un CANI como en el caso de Siria, sin conocimiento o aprobación del Kremlin.

### **5.3 *Cui prodest*, Grupo Wagner.**

Ya hemos expuesto la dificultad para demostrar los vínculos directos entre las EMSP que participan en un CANI y los Estados en cuyo beneficio actúan. No obstante, la realidad de los conflictos en los últimos años es reveladora frente a este fenómeno. Lo que es evidente es que en el supuesto que el Grupo Wagner actúe en beneficio de los intereses de la Federación de Rusia en el conflicto sirio, otorga importantes ventajas a ese Estado en distintos planos.

Desde una perspectiva geoestratégica la decisiva actuación de Rusia, y en determinadas acciones de su agente por delegación, el Grupo Wagner, le consolida como un actor con capacidad de influencia en Oriente Medio. Le permite visibilizar un apoyo eficiente a antiguos aliados, a la par que los mantiene bajo su control, como en el caso de la intervención iraní en Siria. A su vez le permite hacer ostentación de fuerza y garantizar su presencia en una zona por la que deben discurrir importantes infraestructuras de transporte de recursos energéticos hacia Europa, que pretenden rivalizar con los suyos. Con motivo de su participación en el conflicto, empresas rusas

---

<sup>24</sup> Estos dos supuestos coincidirían con el criterio de la CIJ en cuanto a la consideración de los actos de participación en guerra civil, como una forma menos grave de uso de la fuerza, y de grave incumplimiento de la prohibición del uso de la fuerza. CIJ, *Asunto sobre las actividades militares y paramilitares contra Nicaragua* (Nicaragua c. los Estados Unidos de América), Sentencia, 27.06.1986. (párrafo 191) y CIJ, *Actividades armadas en el territorio del Congo* (RDC c. Uganda), sentencia, 19.12.2005. (párrafos 163 y 164).

han conseguido derechos de explotación de recursos petrolíferos en Siria que suponen un activo importante para un sector clave de su economía.

En clave interna la intervención rusa y el empleo de Wagner también ha supuesto importantes beneficios políticos. La exitosa intervención, que oficialmente se resolvió con unas pocas decenas de bajas, incrementó el prestigio del gobierno ruso ante una ciudadanía siempre sensible ante un ideal de Rusia como gran potencia con capacidad de influencia en el sistema internacional. La participación en el conflicto y el apoyo a Assad ha permitido incrementar la producción y el comercio de material de defensa, una industria con un importante peso en la economía rusa. Finalmente, el Grupo Wagner ha sido utilizado de forma contundente lo que ha producido un número notable de bajas que, sin embargo, no ha tenido repercusión en la opinión pública, resultando muy eficiente su uso para el *Kremlin* al no tener que justificar esas muertes a cambio de la obtención de unos objetivos estratégicos notables.

A modo de conclusión podemos determinar que el uso de EMSP en conflictos internos se ha generalizado en los últimos años. Resulta difícil establecer vínculos directos entre estas empresas y los Estados en cuyo beneficio actúan, pero la realidad es que esos Estados cuando además cuentan con un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y por lo tanto con derecho de veto a sus resoluciones, o con importantes aliados hacen prácticamente imposible que se les pueda hacer responsables de la actividad de esos actores. Un sistema internacional en el que existe esa asimetría entre la capacidad de actuación y de rendición de cuentas de los Estados facilita el uso de agentes por delegación para la consecución de objetivos estratégicos o de seguridad, al margen de la legalidad internacional. El papel de las EMSP en esta dinámica debería ser motivo suficiente para abordar una regulación detallada y restrictiva de sus funciones y los servicios que prestan, pero a la vista de los Estados origen de las principales empresas del sector resulta poco menos que quimérico esperar alguna solución en ese sentido.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABELLÁN, J. (2014). Estado y soberanía. Madrid: Alianza.

BALLESTEROS MOYA, V. (2016). Actores no Estatales y responsabilidad internacional del Estado. Bosch.

- BALLESTEROS MOYA, V. (2013). «Las Empresas Militares y de Seguridad Privadas como entidades que ejercen prerrogativas públicas a efectos de la responsabilidad internacional del Estado.» *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 1-43.
- BAÑOS, P. (2018). *El dominio mundial. Elementos del poder y claves geopolíticas*. Barcelona: Ariel,
- CERVELL HORTAL, M. J. (2018). «Un caleidoscopio sobre el uso de la fuerza (el conflicto sirio).» *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*: 1 - 24.
- COLÁS, X. "Los mercenarios de Wagner no están sujetos a ninguna ley". (7 de agosto de 2018). <http://www.elmundo.es/internacional/2018/08/06/5b6723ece5fdea39688b45e3.html> (último acceso: 7 de agosto de 2018).
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. «Comite Internacional de la Cruz Roja.» *Comite Internacional de la Cruz Roja Web site*. (Marzo de 2008). <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm>.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS. «United Nations.» *Situación de los Derechos Humanos en el Yemen, incluidas las violaciones y conculcaciones cometidas desde 2014*. 17 de agosto de 2018. <https://undocs.org/es/A/HRC/39/43> (último acceso: 10 de septiembre de 2018).
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como forma de violar los derechos humanos y obstaculizar el derecho de los pueblos a la libre determinación*. NNUU, 2010.
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. «United Nations.» 27 de marzo de 2015. [undocs.org/sp/S/2015/217](https://undocs.org/sp/S/2015/217) (último acceso: 20 de septiembre de 2018).
- CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 2003 - 2007*. Nueva York: Naciones Unidas, 2010.
- CRAWFORD, J. (2014). *State Responsibility. The General Part*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DINSTEIN, Y. (2014). *Non-International Armed Conflicts in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- EJÉRCITO DE TIERRA ESPAÑOL. (2007). OR7-004 *El derecho de los conflictos armados*. Vol. I. Madrid: Ministerio de Defensa.
- . OR7-004 *El Derecho de los Conflictos Armados*. Vol. II. Madrid: Ministerio de Defensa, 2007.
- . OR7-004 *El Derecho de los Conflictos Armados*. Vol. III. Madrid: Ministerio de Defensa, 2007.
- FERNANDEZ, R, Y JUAN CARLOS SANZ. «El País.» (6 de Mayo de 2016). [https://elpais.com/internacional/2016/05/05/actualidad/1462466613\\_679107.html](https://elpais.com/internacional/2016/05/05/actualidad/1462466613_679107.html).
- GARCIA, C, Y PABLO P., (2013). *Seguridad, Inc*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- GÓMEZ DEL PRADO, J. L. Y HELENA T., (2011). *Hacia la regulación internacional de las empresas militares y de seguridad privadas*. Madrid: Marcial Pons.
- GÓMEZ ISA, F. (2015). «Los ataques armados con Drones en Derecho Internacional.» *Revista Española de Derecho Internacional* 67/1. 61 - 92.
- GONZÁLEZ, L. A. «Ejércitos.» *El Grupo Wagner, elemento de la guerra híbrida rusa*. (10 de 03 de 2017).
- GUTIÉRREZ ESPADA, C, Y M.J. CERVELL HORTAL. (2006), «La prohibición del uso de la fuerza en la sentencia de la CIJ de 19 de diciembre de 2005 (Asunto sobre las actividades armadas en el territorio del Congo (República Democrática del Congo C. Uganda)» *Revista Española de Derecho Internacional* 58 (2006): 240 - 256. HOBBS, T. *Leviatán*. Madrid: Alianza, 2018.

- INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. «The Principle of Non - Intervention in Civil Wars.» Resolución de la 8ª Comisión del IDI - Sobre el Principio de no Intervención en Guerras Civiles. Wiesbaden, 14 de agosto de 1975.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v Uganda). Judgement, ICJ, 2005.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America). Sentencia, CIJ, 1986.
- LABORIE IGLESIAS, M. (2012). La privatización de la seguridad: Las empresas militares y de seguridad privada en el entorno estratégico actual. Madrid: Ministerio de Defensa - Secretaria General Técnica.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, J. Á., Y JAVIER MORALES HERNÁNDEZ. (2017). La política exterior de Rusia: Los conflictos congelados y la construcción de un orden internacional multipolar. Madrid: Dykinson.
- LUHN, A., Y JOSIE ENSOR. «Putin's shock troops - how Russia's secret mercenary army came up against the Us in Syria.» The telegraph. (18 de febrero de 2018).
- MATÍAS, FRAN. «Ejércitos.» Mercenarios rusos. El ejército de bolsillo de Putin. (18 de 03 de 2019). <https://www.ejercitos.org/2019/03/18/mercenarios-rusos/>.
- MAZZETTI, M. Y EMILY B HAGER. The New York Times. (14 de mayo de 2011). <https://www.nytimes.com/2011/05/15/world/middleeast/15prince.html> (último acceso: 10 de septiembre de 2018).
- . The New York Times. (25 de noviembre de 2015). <https://www.nytimes.com/2015/11/26/world/middleeast/emirates-secretly-sends-colombian-mercenaries-to-fight-in-yemen.html> (último acceso: 10 de septiembre de 2018).
- MELZER, N. (2010). Guía para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades, según el Derecho Internacional Humanitario. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja.
- MONAGHAN, A. (2016). «The "War" in Russia's "Hybrid Warfare".» Parameters, 65-74.
- PERLO-FREEMAN, S. Y ELISABETH SKÖNS. (2008). The Private Military Services Industry. SIPRI.
- PHILLIPS, C. (2016). The battle for Syria. Totton: Yale.
- PINTADO, C. (2011). «Compañías Militares Privadas ¿Mercenarios o Contratistas?» Atenea, 68-72.
- RODRÍGUEZ - VILLASANTE PRIETO, J.L. (2016). «El Derecho Internacional Humanitario ante los desafíos que plantean los actores no estatales.» Revista Española de Derecho Internacional 68/2, 303 - 312.
- RODRIGUEZ - VILLASANTE Y PRIETO, J.L., Y J. LÓPEZ SÁNCHEZ (2017). Derecho Internacional Humanitario. 3ª. Valencia: Tirant lo Blanch.
- ROUSSEAU, J.J. (2004). El contrato social. Madrid: Akal.
- SASSÒLI, M. (2016). «Actores no Estatales y desafíos para el Derecho Internacional Humanitario.» Revista Española de Derecho Internacional 68/2. 313 - 320.
- SEGURA SERRANO, A. (2007). El Derecho Internacional Humanitario y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas. Madrid: Plaza y Valdés.
- SINGER, P.W. (2005). «Outsourcing War.» Foreign Affairs, Marzo - Abril.
- SINGER, P. W. (2006). «Humanitarian Principles, Private Military Agents: Implications of the Privatized Military Industry for the humanitarian community.» The Brown Journal of World Affairs, 105-121.
- SPARKS, J. Sky news. (10 de agosto de 2016). <https://news.sky.com/story/revealed-russias-secret-syria-mercenaries-10529248> (último acceso: 16 de marzo de 2018).

- TONKIN, H. (2011). *State Control over Private Military and Security Companies in Armed Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ULRICHSEN, K. VOATES. (2018). «Project on Middle East Political Science.» *Endgames for Saudi Arabia and the United Arab Emirates in Yemen*. 2018.  
<https://pomeps.org/2018/01/12/endgames-for-saudi-arabia-and-the-united-arab-emirates-in-yemen/> (último acceso: 25 de septiembre de 2018).
- VAN HEERDEN, R. Y ANDREW HUDSON. (2012). *Four Ball One Tracer: Commanding Executive Outcomes in Angola and Sierra Leone*. Solihull: Helion and Company.
- WEBER, M. *El político y el científico*. Alianza, s.f.
- ZEGVELD, L. (2002). *Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

#### **ANEXO BIBLIOGRÁFICO**

- COLÁS, X. (7 de agosto de 2018). "*Los mercenarios de Wagner no están sujetos a ninguna ley*", *El Mundo*:  
<http://www.elmundo.es/internacional/2018/08/06/5b6723ece5fdea39688b45e3.html>
- FERNANDEZ, R., & SANZ, J. (6 de Mayo de 2016). *El País*. Obtenido de  
[https://elpais.com/internacional/2016/05/05/actualidad/1462466613\\_679107.html](https://elpais.com/internacional/2016/05/05/actualidad/1462466613_679107.html)
- GONZÁLEZ FRANCISCO, L. (10 de marzo de 2017). *Ejércitos*. El Grupo Wagner, elemento de la guerra híbrida rusa.
- MATÍAS, F. (18 de marzo de 2019). *Ejércitos*. Obtenido de Mercenarios rusos. El ejército de bolsillo de Putin: <https://www.ejercitos.org/2019/03/18/mercenarios-rusos/>
- SPARKS, J. (10 de agosto de 2016). *Sky news*. Revealed: Russia's 'Secret Syria Mercenaries', de <https://news.sky.com/story/revealed-russias-secret-syria-mercenaries-10529248>

PANEL II

EL BINOMIO DESARROLLO-SEGURIDAD, ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS Y  
ACCIONES LLEVADAS A CABO POR LA COMUNIDAD INTERNACIONAL PARA  
CONTRIBUIR A LA PAZ Y LA ESTABILIDAD

*Coordinadores*

JUAN ANTONIO MOLINER GONZÁLEZ

*Subdirector del IUGM*

PEDRO PANERA MARTÍNEZ

*Investigador en formación del IUGM*

# **¿ES EL CAMBIO CLIMÁTICO UNA AMENAZA EN SÍ, UN RIESGO O UN MULTIPLICADOR DE OTRAS AMENAZAS? VENTAJAS E INCONVENIENTES DE SU SECURITIZACIÓN**

## **IS CLIMATE CHANGE A THREAT IN ITSELF, A RISK OR A THREAT MULTIPLIER? ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF SECURITIZATION**

**María Francisca Casado Claro<sup>1</sup>**

19 de abril de 2019

### **RESUMEN**

Es indiscutible que el cambio climático originado por la actividad de los seres humanos constituye uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la humanidad. Revisando el tratamiento que recibe en distintas esferas, observamos sin embargo que no hay acuerdo sobre si es más correcto definirlo como un riesgo, como amenaza en sí, o como multiplicador de amenazas ya existentes. Los expertos argumentan que el cambio climático afecta de forma desigual a la humanidad y que sus efectos tendrán mayor intensidad en los países más desfavorecidos, donde la degradación medioambiental dificultará la forma de vida, agravará la pobreza, y provocará inestabilidad política y tensiones sociales, todo ello caldo de cultivo que propicia la violencia y los conflictos. En esta comunicación se exploran las implicaciones del cambio climático para la seguridad ecológica, nacional, internacional, humana y económica, así como los aspectos positivos y negativos de la securitización del mismo.

### **PALABRAS CLAVE**

Cambio climático, IPCC, seguridad medioambiental, conflictos violentos, securitización

### **ABSTRACT**

Anthropogenic climate change is without question one of the greatest challenges humanity has ever faced. However, reviewing its treatment in different domains, we observe that there is no agreement on whether it is more correct to define it as a risk, as a threat in itself, or as a multiplier of existing threats. Experts argue that climate change affects humanity unevenly and that its effects will be more intense in developing countries, where environmental degradation will worsen livelihoods, exacerbate poverty, and cause political instability and social tensions, all of them fertile ground for violence and conflicts. This communication explores the implications of climate change

---

<sup>1</sup>Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación. Universidad Europea de Madrid  
*School of Social Sciences and Communication. Universidad Europea de Madrid*

for ecological, national, international, human and economic security, as well as the positive and negative aspects of its securitization.

## **KEYWORDS**

Climate change, IPCC, environmental security, violent conflicts, securitization

## **1. INTRODUCCIÓN**

Es indiscutible que el cambio climático constituye uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la humanidad, siendo además el asunto de seguridad medioambiental más prominente. Revisando el tratamiento que recibe en distintas esferas, observamos sin embargo que no hay acuerdo sobre cómo abordarlo: si como un riesgo causado por la acción de los seres humanos, como una amenaza en sí, o bien, como un multiplicador de amenazas ya existentes que comporta consecuencias para la seguridad nacional e internacional. Los expertos argumentan que el cambio climático afecta de forma desigual a la humanidad y que sus efectos tendrán mayor intensidad en los países más desfavorecidos, donde la degradación medioambiental dificultará la forma de vida, agravará la pobreza, provocará inestabilidad política y tensiones sociales, todo ello caldo de cultivo que propicia la violencia y los conflictos.

A medida que el estudio científico ha ido logrando una mejor comprensión del fenómeno, ha pasado de considerarse un problema medioambiental a conceptualizarse como un reto para la sostenibilidad global por su incidencia en los ámbitos sociales y económicos. En esta comunicación, exploraremos si al securitizar el cambio climático se consigue un mejor tratamiento del mismo o si por el contrario, aplicarle la lógica de la seguridad comporta efectos indeseados, como la legitimación del proceso de toma de decisiones fuera de los cauces democráticos o la militarización.

## **2. TIPOS DE RIESGOS MEDIOAMBIENTALES**

En este apartado hacemos una clasificación de riesgos medioambientales a fin de sentar la base conceptual que nos ayudará a situar algunos de los temas que trataremos más adelante y, asimismo, enmarcando el cambio climático dentro de su conjunto. Son varias las clasificaciones de las tipologías de riesgos medioambientales que se pueden encontrar haciendo una revisión de la literatura. Nos descantamos por una de ellas, en la que se establecen tres tipos atendiendo a la intervención del ser humano en su generación. En primer lugar, se hallan los riesgos medioambientales no causados por los seres humanos, como huracanes, terremotos y otros desastres naturales. En segundo

lugar, aquellos riesgos medioambientales generados por la actividad humana ponen en riesgo a la humanidad, por ejemplo, las emisiones de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI) que dan lugar al calentamiento de la atmósfera y son responsables del cambio climático. En tercer y último lugar, los riesgos medioambientales creados por la actividad humana que no suponen una amenaza directa para el ser humano, como el agotamiento de los recursos minerales o la extinción de determinadas especies de flora y fauna.

Los riesgos del primer tipo están explícita e implícitamente securitizados. Por ejemplo, en los países donde se producen huracanes, se lleva a cabo de oficio la declaración del estado de emergencia cuando se aproxima uno. A pesar de que los del tercer tipo constituyen el riesgo medioambiental más genuino, son los del segundo tipo los que se abordan con más frecuencia, tanto en la agenda científica como en la política, dado que son riesgos existenciales en los que es imprescindible la intervención humana para cambiar el curso de los acontecimientos.

Este es el caso del cambio climático, en el que los seres humanos son a la vez causantes del daño y víctimas. Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (en adelante, IPCC por sus siglas en inglés que corresponden a *International Panel on Climate Change*), desde 1900 la atmósfera se ha calentado casi 1°C, haciendo que las actuales temperaturas sean las más elevadas en el actual periodo interglaciar que comenzó hace 12.000 años. Las emisiones de GEI están produciendo una alteración climática que será irreversible si se supera el límite teórico de los 2°C sobre la temperatura existente en los tiempos preindustriales.

### **3. EL CAMBIO CLIMÁTICO, UNA «AMENAZA SIN ENEMIGOS»**

Tanto en la prensa, como en artículos científicos se suele hacer referencia al cambio climático en términos de «amenaza» con la intención tanto de llamar la atención de los públicos objetivo, como de mover a la acción a la comunidad política y a la sociedad civil. Calificar a un asunto de «amenaza» lo sitúa en una categoría especial de política – la seguridad – y justifica el empleo de medidas extraordinarias que de otro modo no se habrían empleado. Así, la Escuela de Copenhague considera que son tres elementos los que componen la securitización: una «amenaza existencial» a un «objeto de referencia» enunciada por un «actor securitizador».

Por amenaza existencial se entiende que el objeto de referencia corre el peligro de desaparecer o, de tratarse de un ser humano, de morir. Sin entrar en más detalles, pues la muerte o la desaparición puede sobrevenir de forma más o menos violenta, más rápida o más lenta, más pronto o más tarde, y deberse a razones no explícitas que podrían ser de diversa índole. En este sentido, siguiendo la analogía de la rana que hierve en agua caliente («efecto de la rana hervida»), se puede afirmar que el cambio climático es una amenaza existencial a largo plazo y a escala global, con la que tendrán que tratar varias generaciones, con implicaciones para la seguridad humana, del estado y de la sociedad, entre otros.

El adjetivo existencial queda claro y, a priori, no parece dejar lugar a dudas. Sin embargo, el empleo del término «amenaza» en lo que respecta a la seguridad medioambiental o a la seguridad humana, ha sido rebatido por algunos autores. A juicio de Marquina, un matiz determinante es la intencionalidad. Así, pues, mientras en el caso de la amenaza existe intencionalidad por parte de un actor de hacer daño a otro, en el caso del riesgo no es así. De este modo, sería más correcto calificar un asunto como «riesgo» o «vulnerabilidad». Marquina define riesgo como «una contingencia o proximidad de daño» afirmando que «está unido al concepto de posibilidad, proximidad o peligro de causar un daño» (Marquina, 2004, 7).

Por otra parte, Marquina define la vulnerabilidad por relación a amenazas y riesgos, señalando que se produce «cuando los sujetos que deben ser securitizados están expuestos a desarrollos dañinos y carecen de los medios para limitar de forma efectiva o hacer frente al daño que les puede sobrevenir», en tal situación puesto que «lograr la seguridad total es una ilusión», «pueden intentar reducir las vulnerabilidades o reducir la amenaza/riesgo» (Marquina, 2004, 8).

En la misma línea Roe (2004) señala que según Grayson algunas amenazas deberían redefinirse como «vulnerabilidades», estableciendo la diferenciación entre unas y otras dependiendo del momento y la acción que demandan. Así, «las amenazas se definen como peligros presentes que demandan acciones urgentes mientras que las vulnerabilidades son riesgos futuros que no conllevan respuestas políticas tan claras» (Roe, 2004, 283), de modo que los asuntos clasificados como vulnerabilidades están abiertos al debate político (frente a los asuntos que se tratan en clave de seguridad, de los que no se puede hacer pública toda la información de que se dispone).

Barnett (2001, 89) argumenta que la presentación de los problemas medioambientales como amenazas se asienta sobre «una fusión recurrente de amenaza y riesgo» y que en ese sentido la seguridad medioambiental representa la peculiar estimación del riesgo fuertemente politizada por parte del estado, más que un informe científico del riesgo real. Su definición de seguridad desde una perspectiva de seguridad humana, basada en parte en la ecología y la teoría de los riesgos, guarda estrecha relación con las nociones de riesgo, vulnerabilidad y resiliencia (Barnett, 2001, 130).

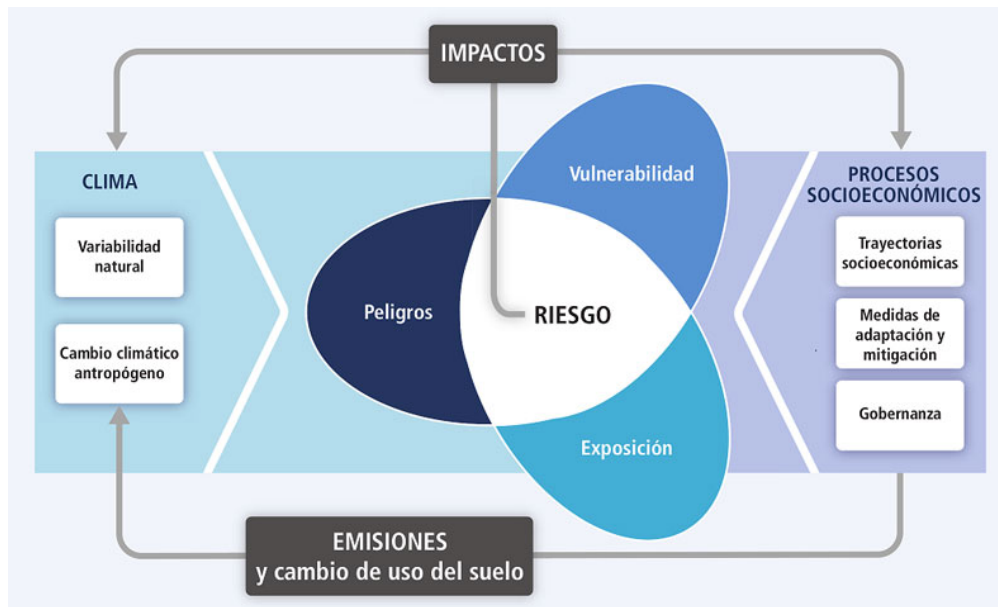
Por otro lado, inseguridad por oposición a seguridad y tomando como objeto de referencia al ser humano, es un término que se adapta al tipo de riesgo que se da en el sector medioambiental. Tanto la seguridad como la inseguridad son estados mentales, que se ven influidos por lo que sucede en el exterior, pero son a la vez contruidos por el individuo. Frente a la incapacidad de controlar las inseguridades y los riesgos de la seguridad no-tradicional, los términos «desafíos a la seguridad medioambiental» y «problemas de seguridad medioambiental» apelan a la capacidad de enfrentarse a los retos, valorar alternativas y encontrar una solución. Por otro lado, en un punto medio, se encuentran «cuestión de seguridad medioambiental» y «asunto de seguridad medioambiental» que actúan como calificativos neutros.

Por su parte, el IPCC no solo nunca utiliza el término «amenaza» sino que además establece un marco conceptual basado en el riesgo<sup>2</sup>, que aparece representado en la Figura 1. La evaluación de los riesgos y la toma de decisiones basada en el riesgo conforman la base del marco, en el cual se introducen otros conceptos clave como la vulnerabilidad, el peligro y la exposición. En el Quinto Informe de Evaluación (AR5), el término riesgo se suele emplear para hacer referencia a la potencialidad de que, en ambiente de incertidumbre, haya consecuencias adversas para la vida de las personas, su forma de vida, su salud, los ecosistemas y especies, los bienes económicos, sociales y culturales, servicios e infraestructuras.

---

<sup>2</sup> La definición literal de riesgo según el IPCC (2014, 5) es la siguiente: «Potencial de consecuencias en que algo de valor está en peligro con un desenlace incierto, reconociendo la diversidad de valores. A menudo el riesgo se representa como la probabilidad de acaecimiento de sucesos o tendencias peligrosos multiplicada por los impactos en caso de que ocurran tales sucesos o tendencias. Los riesgos resultan de la interacción de la vulnerabilidad, la exposición y el peligro (véase la figura RRP.1). En el presente informe, el término riesgo se utiliza principalmente en referencia a los riesgos de impactos del cambio climático». (Casado Claro, 2017, 47).

**Figura 1.** Conceptos clave del marco conceptual del IPCC, basado en el riesgo



Fuente: IPCC (2014, 3)

#### 4. LA SECURITIZACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Desde principios de los años noventa, impulsados por el final de la Guerra Fría, los estudios de seguridad experimentaron una doble dinámica de profundización (nuevos objetos referentes) y ampliación (nuevos sectores de seguridad). El sector de la seguridad medioambiental se interconecta en una relación mutuamente influyente con otros sectores, como son los de la seguridad humana, el de la seguridad de la sociedad, el de la seguridad política o el de la seguridad económica, a su vez ligados a la seguridad energética. Por su parte, en el plano político, la ONU introducía el concepto de seguridad humana identificando siete categorías de seguridad en su *Human Development Report*, entre las cuales además de la medioambiental, se hallan la seguridad económica, la alimentaria, la de salud, la personal, la comunitaria y la política (UNDP 1994, 24-33).

Las raíces del tratamiento del cambio climático como cuestión de seguridad se encuadran dentro de un marco más amplio, el de la seguridad medioambiental. Desde mediados de la década de 1970, los analistas de seguridad partidarios de ampliar el concepto de seguridad comenzaron a hacerse eco de varias amenazas ambientales entre las que se contaba el cambio climático, así en su aclamado informe de 1977 del Worldwatch Institute, Lester Brown ya trataba sobre «la amenaza de la modificación del clima» (*the threat of climate modification*). No obstante, la reunión del G7 en Toronto en 1988 podría considerarse un punto de inflexión para la securitización del cambio

climático, ya que la administración Reagan lo añadió a la agenda de la conferencia, junto a otras cuestiones de seguridad tradicional como el terrorismo, la economía global o las relaciones con la Unión Soviética (Hough, 2014, 70), convirtiéndose así en una cuestión de seguridad internacional.

En el plano político, la securitización del cambio climático se materializó en 1988 con la decisión por parte del Programa Medioambiental de las Naciones Unidas (UNEP, por sus siglas en inglés) y la Organización Meteorológica Mundial de crear el Panel Internacional de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) que fue designado a finales del mismo año por la Asamblea General de la ONU como organismo encargado de generar informes científicos internacionalmente coordinados sobre el impacto del cambio climático y asesorar respecto a estrategias realistas de actuación; así como en la firma de la Convención Marco sobre Cambio Climático de la ONU (UNFCCC, por sus siglas en inglés), que salió junto con la Agenda 21 de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992 y entró en vigor en 1994. Al amparo de dicha Convención se han celebrado sucesivas reuniones de las partes firmantes de la misma, las denominadas COP (*Conferences of the Parties*), que han ido impulsando no faltas de altibajos la cooperación internacional en materia de mitigación del cambio climático y de las cuales han salido el Protocolo de Kioto y su sucesor, el Acuerdo de París (COP21 celebrada en París en diciembre de 2015)<sup>3</sup>.

#### **4.1 El papel del IPCC en la securitización del cambio climático**

El tratamiento del cambio climático a través del IPCC con sus Informes de Evaluación es un buen ejemplo de cómo el conocimiento experto de la comunidad científica ha influido sobre las decisiones políticas de la comunidad internacional, y cómo esta ha ido movilizando recursos para crear un régimen de reducción de emisiones con compromisos vinculantes para las partes firmantes.

El sector medioambiental se caracteriza por promover dos agendas, una científica y otra política, que se configuran por influencia mutua, además de solaparse en los medios

---

<sup>3</sup> El Acuerdo de París tiene por objeto contener el calentamiento global por debajo de 2°C con respecto a los niveles pre-industriales. Frente al principio de «responsabilidad común pero diferenciada» (CBDR) Protocolo de Kioto que disponía que los países desarrollados ejerciesen el liderazgo, tanto en materia de reducción de emisiones como en la provisión de medios de cara a los países en desarrollo, el Acuerdo de París marca un hito histórico en la lucha contra el calentamiento global, por ser el primer marco que exige a todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, que adopten medidas concretas para reducir sus emisiones de GEI bajo el modelo de «Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional» (INDC, *Intended Nationally Determined Contributions*), según el cual cada estado determina su contribución de acuerdo a sus prioridades nacionales, circunstancias y capacidades.

de comunicación y en los debates sociales (Buzan, Waever y de Wilde, 1998, 71). Las cuestiones medioambientales son analizadas en primera instancia por científicos y académicos que los incluyen en la agenda científica, desde la que los temas más destacados ascienden a la agenda política. Un problema medioambiental podría pasar varios años en la agenda científica antes de ser politizado o priorizado (securitizado), logrando ascender a la agenda política. En todo este proceso desempeñan un papel determinante las comunidades epistémicas, cuyo objetivo primordial es construir conocimiento orientado a la formulación de políticas. Además de compartir hipótesis sobre las relaciones causa-efecto y sus posibles soluciones, el conocimiento consensuado que generan es capaz de influir sobre las actitudes de los actores que forman parte de un régimen.

Establecido en 1988 por recomendación de UNEP, el IPCC es un ejemplo clásico de comunidad epistémica. Se trata de un foro abarcador donde se presentan las evidencias de científicos y expertos en forma de Informes de Evaluación («Assessment Reports» o ARs), en cuya elaboración intervienen más de un millar de científicos independientes, que analizan los últimos estudios científicos sobre cambio climático aportados por expertos de todo el mundo, ya que no llevan a cabo investigaciones propias. Desde el punto de vista organizativo, este órgano científico e intergubernamental en el que participan 195 países, cuenta con una presidencia y un secretariado con sede en Ginebra. Su trabajo se coordina a través de una serie de grupos de trabajo, cuyos hallazgos proporcionan a los gobiernos una base científica para la toma de decisiones. Hasta el momento han visto la luz cinco ARs (1990, 1995, 2001, 2007 y el último en 2014) y actualmente están trabajando en un sexto que se presentará en 2022. Cada uno de ellos actualiza los datos del anterior porque cada vez hay más estudios y más avances tecnológicos (como los *Big Data*, la inteligencia artificial y el aprendizaje automático) que proporcionan datos y análisis más fiables. Actores estatales y no estatales de todo el mundo basan sus decisiones en estos informes, que son un referente a nivel internacional en materia de ciencia del cambio climático.

Frente al alarmismo que crea perfilar un futuro plagado de conflictos climáticos, la información que maneja el IPCC es objeto de un celoso escrutinio y el lenguaje que utiliza en la redacción de informes está cuidadosamente matizado para definir el grado de certeza de sus conclusiones, que expone de forma neutra y objetiva, sin hacer juicios. Todos los científicos y personal que integran el IPCC, que trabajan de forma

independiente y sin recibir compensación económica, deben seguir las mismas directrices lingüísticas que vienen dadas desde la organización<sup>4</sup>.

## 5. EL BINOMIO SEGURIDAD Y CAMBIO CLIMÁTICO

Señalábamos en la introducción que los estudios de seguridad habían experimentado una doble dinámica de ampliación y profundización. Si hasta entonces el único objeto de referencia había sido el Estado, la profundización supuso la inclusión de nuevos objetos de referencia. Así, Barnett (2007, 189) establece como objeto referente el medio ambiente en sí mismo<sup>5</sup>, amenazado por factores como el cambio climático o la degradación de la tierra, la biodiversidad, la atmósfera, el agua, los bosques, las costas y los ríos.

En el cambio climático confluyen varios objetos referentes y, además, resulta problemático aislar tanto unos efectos de otros, como unos objetos referentes de otros, ya que la degradación del medio ambiente y el cambio climático ponen en riesgo al propio medio ambiente (seguridad ecológica), a las personas y su forma de vida (seguridad humana), a los estados (seguridad nacional) y la estabilidad del orden internacional (seguridad internacional). Por otro lado, pese a que la securitización del cambio climático ha conseguido recabar apoyos por parte de la comunidad internacional, desde la perspectiva de la seguridad nacional los países menos desarrollados son más vulnerables al cambio climático, mientras que desde la perspectiva de la seguridad humana los más vulnerables son las mujeres, los niños, los ancianos y los pobres.

Son cuantiosos los actores que ven en el cambio climático un «multiplicador de las amenazas» (*threat multiplier*) o «agravante de los riesgos» (*risk exacerbator*), dada su capacidad tanto de agravar conflictos preexistentes, como de exacerbar fenómenos climáticos extremos (huracanes, tifones y otros desastres naturales). Pero, ¿realmente es así? ¿Cuáles son los argumentos a favor y en contra de este tratamiento en la literatura científica?

---

<sup>4</sup> Véase: IPCC. *Guidance note for lead authors of the IPCC Fifth Assessment Report on consistent treatment of uncertainties*. <https://www.ipcc.ch/pdf/supporting-material/uncertainty-guidance-note.pdf>

<sup>5</sup> Esta línea está en consonancia con las teorías de la precursora del medioambientalismo Rachel Carson, que con su influyente obra de 1962 “La Primavera Silenciosa” creaba conciencia de que la acumulación de pesticidas en la cadena alimentaria producida por los vertidos industriales estaba poniendo en riesgo el medioambiente de las zonas rurales de Estados Unidos, una situación que podría repetirse a nivel internacional.

Repasamos a continuación algunas narrativas en torno al cambio climático en distintos sectores de seguridad. Descartamos de entrada el enfoque de seguridad ecológica que considera que el medio ambiente es en sí es el objeto referente que debe ser protegido, pese a ser el más genuino, desde una perspectiva racional son los intereses egoístas del ser humano (la preocupación por los seres humanos y los estados, la prevención de conflictos violentos o los movimientos de población desestabilizadores inducidos por el cambio climático) los que pueden mover a la acción. En este sentido, la seguridad ecocéntrica no logra movilizar suficientes apoyos para producir una securitización. Nos centramos, por el contrario, en los enfoques de seguridad nacional, internacional, humana y socioeconómica.

### **5.1. Seguridad nacional**

El enfoque de la seguridad tradicional de raíces realistas considera que el objeto de referencia es el estado. El estudio de los impactos del cambio climático en la seguridad nacional e internacional es un campo de investigación que ha crecido bastante en la última década, de forma paralela al interés que el tema suscita. Dentro de este campo de estudio, la investigación académica se ha concentrado en analizar si el cambio climático es o puede llegar a ser la causa de conflictos violentos, partiendo del principio de que a medida que los recursos se reducen, la seguridad de los países en desarrollo y su población estará expuestas a un riesgo de conflictos cada vez mayor.

Los primeros antecedentes de esta línea de investigación se remontan a principios de la década de 1990 y entre sus exponentes destacados se encuentra Thomas Homer-Dixon, director del Proyecto sobre Medio Ambiente, Población y Seguridad de la canadiense Universidad de Toronto (de ahí que se les haya denominado «Grupo de Toronto»), cuyos numerosos estudios de casos tenían por objeto establecer un vínculo causal entre una variable independiente (escasez producida por cuestiones de índole medioambiental) y una variable dependiente (generación de conflictos violentos debido a la inestabilidad social). Más o menos en la misma época, en Europa, el proyecto de investigación ENCOP (*ENvironment and CONflict Project*), dirigido por Günther Bächler, también llevó a cabo estudios de caso sobre los vínculos entre degradación medioambiental y violencia (Barnett, 2007, 191). Ambos proyectos de investigación concluyeron a finales de los noventa.

Aunque vistos a posteriori puede entenderse que indirectamente algunos de los casos que analizaron guardaban relación con el cambio climático, ni el Grupo de Toronto ni

ENCOP lo mencionan abiertamente, debido a que en ese momento el IPCC se acababa de crear, por lo que el estudio científico del cambio climático se hallaba aún en una etapa temprana.

El Grupo de Toronto utilizó varios modelos para probar sus hipótesis y resumió sus principales hallazgos en un decálogo, su gran aportación fueron los estudios empíricos que les llevaron a concluir que no existía un vínculo directo entre problemas medioambientales y conflictos violentos. No obstante, y pese a que la escasez de recursos no es nunca la única causa de un conflicto violento, sí puede convertirse en un factor agravante en interacción con otros factores de índole económica, política y social (Ronfeldt, 1997, 476). Los argumentos de Homer-Dixon pasaron a la cultura popular a través del artículo de 1994 del periodista Robert Kaplan, «The Coming Anarchy», en el cual presentaba un futuro sombrío en el que los problemas medioambientales constituirían desafíos para la seguridad nacional.

El énfasis en los conflictos geopolíticos, que situaba a este grupo más cercano a la visión neorrealista de la seguridad como defensa, no terminó de convencer a un sector de la academia. Así, Barnett (2001) argumentaba que no se han hallado evidencias consistentes de que exista un vínculo causal entre la degradación medioambiental y el conflicto violento, señalando que las investigaciones se habían centrado en una minoría de casos en que los conflictos han desembocado en violencia, pasando por alto que la mayoría de los problemas medioambientales se gestionan por medios no violentos.

## **5.2. Seguridad internacional**

En el plano internacional, los estados siguen siendo los actores principales en materia de seguridad. Los expertos coinciden que el cambio climático también agravará tensiones internacionales, la referencia a los conflictos por el agua («water wars») es un clásico recurrente. Sin embargo, algunos analistas apuntan que la mayoría de estas disputas se ha resuelto de forma pacífica. El río Indo, por ejemplo, atraviesa un territorio disputado por India y Pakistán, y a pesar de su rivalidad el agua no es materia de enfrentamientos gracias a un Tratado de Aguas firmado en 1960, que proporciona un mecanismo de administración conjunta. Si bien es cierto que en 2016 la construcción de presas río arriba por parte de la India, en medio de tensiones políticas entre ambos países, hizo que el primer ministro indio Narendra Modi suspendiese temporalmente la participación de su país en las reuniones conjuntas para gestionar las aguas.

Las tensiones también han aumentado en otras zonas y por otras cuestiones igualmente relacionadas con el cambio climático. Así, el derretimiento del hielo del Ártico ha abierto nuevas rutas marítimas y la posibilidad de explotar yacimientos de petróleo y gas natural, sobre los que podrían tener derechos Canadá, Rusia, Estados Unidos y otras naciones árticas. Mientras que la ambición de reducir las emisiones de GEI podría fomentar la competencia por hacerse con los minerales raros que se emplean en la fabricación de las baterías de los automóviles eléctricos, como el cobalto, el litio o el níquel, procedentes de países conflictivos como la República Democrática del Congo. Por su parte, a medida que crezca la demanda de energía limpia, los países intentarán defender su posición en la nueva economía verde, donde la competencia podría ser desigual dada la política de subvenciones de algunos países. Este es uno de los argumentos que subyacen a la aplicación de aranceles a productos chinos, como las placas solares, por parte de Estados Unidos, que ya ha desatado una «guerra» comercial entre ambas naciones.

### **5.3. Seguridad humana**

El objeto referente de la seguridad humana son las personas. En 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo desplazó el foco del Estado a los seres humanos al preocuparse por «cómo viven y respiran en una sociedad, con qué libertad pueden ejercer sus decisiones, qué acceso tienen a las oportunidades sociales y de mercado y, si viven en conflicto o en paz» (UNDP, 1994, 23). En su Informe de Desarrollo Humano, el PNUD señalaba que las amenazas sin medioambientales son uno de los ejemplos más claros de reto global a la seguridad humana: la degradación de la tierra, la deforestación y la emisión de GEI afectan las condiciones climáticas en todo del planeta (UNDP, 1994, 24).

Los expertos coinciden en que es probable que el cambio climático empeore las condiciones de vida ya precarias en determinadas zonas debido a inundaciones y sequías, pero también en zonas costeras que con la subida del nivel del mar quedarían anegadas, asimismo aumentará el riesgo de incidencia de enfermedades vectoriales, como la malaria. En consecuencia, aumentará el número de refugiados climáticos, una figura cuyo desarrollo es aún incipiente.

### **5.4. El nexo entre cambio climático y conflictos violentos**

El genocidio de Ruanda, los conflictos de Darfur y Somalia, la guerra civil de Siria o la crisis humanitaria de los Rohingya en Myanmar son algunos de los conflictos

recientes que aparecen referenciados en la literatura como ejemplos de conflictos climáticos. Así, por ejemplo, son varios autores (Baysal y Karakas, 2017; Femia y Werrell, 2012) que señalan que antes del estallido del conflicto sirio en 2011, la región estaba experimentando la mayor sequía registrada hasta entonces, cuyos efectos posiblemente habrían contribuido al malestar político en Siria, un país marcado por una mala gobernanza y políticas agrícolas y medioambientales no sostenibles. La mayoría de los expertos concluye que aunque no se puede probar que el cambio climático llevase a la crisis siria, es probable que fuese uno de los factores que condujeron a la radicalización y al conflicto (Wallace, 2018).

Brzoska (2009) evalúa cuatro prominentes estudios que trataban la relación entre cambio climático y seguridad, publicados en 2007 por *thinktanks* y organismos internacionales de Alemania (WBGU), Reino Unido (*International Alert*), y EE.UU. (*CNA Corporation* y un grupo de estudio del *Center for New American Security*). Los cuatro coincidían tanto en su diagnóstico de los peligros para la paz y la seguridad del cambio climático, al cual asociaban una amplia variedad de riesgos (hambrunas, pandemias, movimientos poblacionales a gran escala, entre otros), como en que los más afectados serían quienes viven en condiciones de pobreza en países en desarrollo con una gobernanza deficiente (Brzoska, 2009, 138).

Sin embargo, se diferencian en sus recomendaciones en materia de política. Mientras el estudio de la CNA recomienda, entre otras cuestiones menos controvertidas, que el cambio climático sea considerado una cuestión de seguridad nacional e incluido en la Estrategia Nacional de Defensa de Estados Unidos y sugieren que se desarrollen planes para reforzar las defensas estadounidenses contra los efectos potencialmente graves del cambio climático, el estudio de WBGU recomienda que se recorte al presupuesto militar para liberar recursos financieros que se inviertan en medidas de adaptación (Brzoska, 2009, 144).

Cabe destacar que, desde una perspectiva crítica, Brzoska señala que los cuatro estudios adolecen de prejuicios inherentes, pues desde el inicio se inclinan hacia la formulación de escenarios pesimistas en los que el cambio climático es un generador de inseguridad, obviando la posibilidad de adaptación al cambio climático, pese a que los cuatro la mencionan en su de revisión de la literatura, y al hecho de que en anteriores estudios de caso sobre escasez de recursos haya ejemplos en los que se impone la cooperación sobre el enfrentamiento (Brzoska, 2009, 142).

## 5.5. Seguridad económica, escasamente referenciada

El objeto de referencia de la seguridad económica es el propio sistema económico y su capacidad de perdurar. El dinero mueve el mundo y el interés económico es lo que mueve a los países, a las organizaciones y a las personas a actuar, por ello resulta llamativa la escasez de referencias en la literatura revisada, pese al espacio que se le dedica en la prensa. Para organizaciones internacionales como el Foro Económico Mundial (WEF) el cambio climático constituye una amenaza para la estabilidad internacional, por sus efectos negativos sobre la economía. Su objetivo al securitizar el cambio climático es encontrar apoyos y fomentar la colaboración internacional (Casado Claro, 2017).

En el año 2006 el gobierno británico publicaba un influyente informe que explicaba en 700 páginas las consecuencias del cambio climático para economía mundial titulado *Stern review: the economics of climate change* y que ha sido la base de estudios económicos posteriores.

Aplicando diversos modelos económicos, su autor estimaba que el coste de la inacción frente al cambio climático equivaldrán a una pérdida de al menos el 5% del PIB mundial de forma anual, si bien las estimaciones del daño podrían alcanzar o superar el 20% tomando en consideración una gama más amplia de riesgos e impactos. En contrapartida, el coste actuar a fin de reducir las emisiones GEI para evitar los peores impactos del cambio climático, tan solo supondrían en torno al 1% del PIB mundial anual. Asimismo, Sir Robert Stern señalaba que las inversiones realizadas en los siguientes 10 a 20 años tendrían un profundo efecto sobre el clima, no solo en la segunda mitad de este siglo sino también en el siglo siguiente. A su juicio, nuestra forma de actuar actualmente y a lo largo de las décadas siguientes podría generar una interrupción de la actividad económica y social, en una escala similar a la asociada con las guerras mundiales y la depresión del 29, resultando o imposible revertir estos cambios. En definitiva, las evidencias analizadas en el Informe Stern llevan «a una sencilla conclusión: los beneficios de una acción decidida y temprana superan con creces los costes económicos de no actuar». Wallace (2018) señala que aunque a posteriori algunos de sus argumentos y recomendaciones han sido el blanco de críticas, sus conclusiones no han perdido validez ya que la articulación de una respuesta eficaz al cambio climático global depende en gran medida que la acción colectiva internacional.

Más recientemente, el 17 de abril de 2019, con motivo de la publicación primer informe sobre los riesgos financieros asociados al cambio climático por parte de la *Central Banks and Supervisors Network for Greening the Financial System* (NGFS), los gobernadores de los bancos centrales de Reino Unido y Francia junto con el presidente de la NGFS firmaban una carta abierta en *The Guardian* en la cual alertaban de los riesgos del cambio climático para el sistema financiero internacional, al tiempo que exhortaban a las empresas a adaptar sus modelos de negocio sin más dilación y de una forma planificada a fin de hacerlos sostenibles, ya que «las emisiones de CO2 tienen que reducirse en un 45% con respecto a los niveles de 2010 durante la próxima década, y llegar a cero en 2050», lo cual a su juicio «requiere una reasignación masiva de capital».

El informe hace referencia a tres tipos de riesgos (físicos, de adaptación y de responsabilidad financiera), al tiempo que advierte que el cambio climático «ya está afectando al planeta, como ponen de manifiesto las olas de calor en Norteamérica, los tifones del sudeste asiático y las sequías en África y Australia», sucesos que provocan daños en «las infraestructuras y la propiedad privada, afectan negativamente a la salud, disminuyen la productividad y destruyen la riqueza» (riesgos físicos y de responsabilidad financiera), pudiendo llegar a producir «acontecimientos perturbadores como la migración masiva, la inestabilidad política y el conflicto» (BBC, 2019).

## 6. CONCLUSIONES

En la literatura, los dos enfoques más frecuentes del cambio climático como cuestión de seguridad son, por una parte, el de su efecto «multiplicador de amenazas» con potencial de generar conflictos violentos y, por otra parte, el de sus implicaciones para la seguridad humana en su definición clásica de «*freedom from want, freedom from fear*». La securitización del cambio climático tiene tanto consecuencias positivas como negativas. Una de las consecuencias negativas es responder a amenazas no tradicionales de seguridad, empleando esquemas tradicionales, como el de reforzar la defensa por temor a la inestabilidad o al surgimiento de conflictos. Si militarizarse frente al cambio climático fuera la solución, entraríamos en una carrera militar y las predicciones apocalípticas sobre las guerras del agua y otros conflictos se convertirían en una profecía autocumplida.

Entre las consecuencias positivas de securitizar el cambio climático destaca la movilización de recursos para encontrar soluciones urgentes para uno de los grandes desafíos de la humanidad y mover a la cooperación para poner en práctica estrategias de mitigación, adaptación y fortalecimiento de capacidades en países en desarrollo a fin de materializar objetivos como la reducción de pobreza, el fomento de procesos de buena gobernanza, o la transferencia tecnológica. Lo bueno es que aún estamos a tiempo de salvar el planeta, aún faltan 2 minutos para la media noche...

En enero de 2019, el estadounidense Boletín de los Científicos Atómicos (*Bulletin of the Atomic Scientists*) anunciaba que el reloj del fin del mundo (*Doomsday clock*) seguía marcando las 23:58h., o dicho en otras palabras, que la humanidad está a dos minutos de su autodestrucción. La última vez que el reloj marcó dos minutos para la medianoche fue en plena Guerra Fría, en 1953, cuando la amenaza nuclear se hallaba en su punto más álgido. Desde que el afamado reloj se pusiera en marcha en 1947 a 7 minutos de la media noche, ha ido marcando de forma metafórica el acercamiento al apocalipsis nuclear. En 1991, con la caída de la URSS y el fin de la Guerra Fría, el Consejo de Dirección del Boletín decidió retrasar el reloj hasta las doce menos 17 minutos. En 2007, tras sopesar la vulnerabilidad de la humanidad a otras amenazas potencialmente tan mortales como las armas nucleares, decidieron que debían incluir otras amenazas existenciales y, en especial, el cambio climático.

Las movilizaciones ciudadanas frente a la «emergencia climática» se suceden en ciudades de todo el mundo para demandar a la clase política y económica un mayor compromiso y una acción más categórica para evitar que la temperatura de la Tierra aumente más allá de los 2°C. Creado en 1998, el grupo *Extinction Rebellion* se ha movilizó en el Reino Unido, con acciones no faltas de polémica como la de bloquear el centro de Londres durante más de una semana en abril de 2019, para pedir al gobierno que «cuente la verdad sobre el cambio climático», que reduzca las emisiones de CO<sub>2</sub> a cero para 2025 y que cree asambleas ciudadanas para supervisar el progreso. Por su parte, la activista climática Greta Thunberg ha puesto en marcha las huelgas estudiantiles de los viernes, por el planeta, siendo secundada por millones de estudiantes en todo el mundo. Greta es una adolescente valiente, que en sus incisivos discursos habla de tú a tú a los líderes mundiales en la Unión Europea (abril 2019), en el *World Economic Forum* (enero 2019), en la COP24 de Katowice (noviembre 2018) e incluso en la ONU, capaz de ponerles contra las cuerdas demandando que hagan más por poner

los medios para mitigar el cambio climático hoy, porque es su generación la que mañana tendrá que sufrir las consecuencias. Sin duda, Greta Thunberg ha sabido como nadie poner sobre la mesa el tema de la justicia intergeneracional. Lo cual nos lleva a pensar que en los próximos meses y en los próximos años este tipo de protestas se multiplicarán dado que es la única herramienta que tienen en sus manos las generaciones milenial y posmilenial.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARNETT, J. (2001). *The meaning of environmental security: Ecological politics and policy in the new security era*. London; New York: Zed Books.
- BARNETT, J. (2007). Environmental Security. En A. COLLINS (Ed.), *Contemporary security studies*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, pp. 182-203.
- BAYSAL, B., & KARAKAŞ, U. (2017). Climate change and security: different perceptions, different approaches, *Uluslararası İlişkiler/International Relations* (Vol. 14), [www.uidergisi.com.tr](http://www.uidergisi.com.tr).
- BROWN, L. R. (1977) *Redefining national security*. Vol. 14. Washington, DC: Worldwatch Institute.
- BROWN, O., HAMMILL, A., & MCLEMAN, R. (2007). Climate change as the “new” security threat: implications for Africa. *International Affairs* (Vol. 83), <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/3381425>.
- BRZOSKA, M. (2009). The securitization of climate change and the power of conceptions of security. *Sicherheit & Frieden*, 27, pp. 137–145. <https://doi.org/10.5771/0175-274x-2009-3-137>.
- BUSBY, J. (2018). Warming world. Why climate change explains the world. *Foreign Affairs*, (July/August), <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-06-14/warming-world>.
- BUZAN, B., WÆVER, O., WÆVER, O., & DE WILDE, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- CASADO CLARO, M. F. (2017). El cambio climático: un caso de securitización exitosa del medio ambiente / Climate change: a case of successful environmental securitization. *Relaciones Internacionales*, 34, pp. 31-50, <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/6855>
- FEMIA, F., & WERRELL, C. (2012). Syria: Climate change, drought and social unrest. *The Center for Climate and Security*, 29.
- HOUGH, P. (2014) *Environmental security: an introduction*. Routledge.
- MARQUINA, A. (2004). Environmental Security and Human Security. En A. Marquina (Ed.), *Environmental Challenges in the Mediterranean 2000-2050*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- MCDONALD, M. (2013). Discourses of climate security. *Political Geography*, 33, pp. 42-51.
- ROE, P. (2004). Securitization and minority rights: Conditions of desecuritization. *Security dialogue*, 35 (3), pp. 279–294.
- RØNNFELDT, C. F. (1997). Three Generations of Environment and Security Research. *Journal of Peace Research*, 34 (4), pp. 473-482.
- STERN, N. (2006). *Stern Review: The economics of climate change*. London: HM Treasury.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (1994). *Human Development Report 1994*. Nueva York: Oxford University Press for the United Nations Development Programme (UNDP).
- WALLACE, D. (2018). Introduction. Security and global climate change. In D. Wallace & D. Silander (Eds.), *Climate change, policy, and security: state and human impacts*. Routledge.

WERRELL, C. & FEMIA, F. (2018). The thirty years' climate warming: climate change, security, and the responsibility to prepare. *The Journal of Diplomacy and International Relations*, Volume XX, Number 1, Fall/Winter 2018, pp. 21-37.

## **ANEXO BIBLIOGRÁFICO**

BBC NEWS (2019, abril 17) Climate change: Central banks warn of financial risks in open letter, <https://www.bbc.com/news/world-47965284> .

CARNEY, M., VILLEROY DE GALHAU, F. Y ELDERSON, F. (2019, 17 de abril). The financial sector must be at the heart of tackling climate change. *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/apr/17/the-financial-sector-must-be-at-the-heart-of-tackling-climate-change>.

IPCC (2014). Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad – Resumen para responsables de políticas. Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).

IPCC (n.d.). Guidance note for lead authors of the IPCC Fifth Assessment Report on consistent treatment of uncertainties, <https://www.ipcc.ch/pdf/supporting-material/uncertainty-guidance-note.pdf>.

# TRANSPARENCIA Y SEGURIDAD

## TRANSPARENCY AND SECURITY

Montserrat Fillol Ferrín<sup>1</sup>

18 de abril de 2019

### RESUMEN

La transparencia es uno de los valores democráticos que más debate ha suscitado en los últimos años. El esfuerzo de nuevas normativas, y su implementación práctica, intenta prevenir la corrupción, y hacer a las Administraciones Públicas menos opacas de cara a los ciudadanos. En el ámbito de defensa y seguridad, los límites del acceso a la información pública plantean retos más exigentes, acordes con el interés creciente de la ciudadanía, por conocer tanto el funcionamiento de las instituciones, como los datos sobre contrataciones, funciones y gestión pública, entre otros. Estos límites no siempre están claros, debido a los diversos condicionantes de la normativa específica, en base a la seguridad nacional y secretos de estado. No obstante, los movimientos sociales piden cada vez más respuestas, y explicaciones sobre si los intereses que mueven a sus gobiernos se corresponden con los de una gestión más eficaz y transparente. Además en los foros internacionales a los que España está suscrita, todos los esfuerzos son pocos para fomentar una ciudadanía informada, más interesada y comprometida con sus instituciones, y que cuente con mayores herramientas de participación.

**PALABRAS CLAVE:** seguridad, transparencia, defensa, libertad de expresión y España.

### ABSTRACT

Transparency is one of the democratic values that it has generated most debate in recent years. All this effort of new regulations is in order to prevent corruption, and make public administrations less opaque. However, in the field of defense and security, the limits of access to public information are more difficult to establish. And that's why they have shaped new challenges in line with the growing interest of citizens, to know either the functioning of institutions or the data on hiring, functions and public management, among others issues. These limits are not always clear, due to the various conditions of specific regulations based on national security and state secrets. However, social movements still asking for more and more answers and explanations about whether the interests that move their governments correspond to those a more efficient and transparent management. Furthermore, in the international forums to which Spain is subscribed, all efforts are few to promote an informed citizenship, more interested and committed to its institutions, with more greater participation tools.

**KEYWORDS:** Security, transparency, defense, freedom of expression, Spain.

---

<sup>1</sup> Técnico de la Dirección General de Seguridad y Emergencias Servicio de Régimen Jurídico y Modernización Gobierno de Canarias  
Journalist/Public Servant

## 1. INTRODUCCIÓN

La puesta a punto de la transparencia ha sido uno de los retos más acuciantes de las instituciones públicas en los últimos años. Una apuesta, que a partir de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), se ha convertido en un eje transversal, en la gestión del interés público. Asimismo, el esfuerzo de actualización de datos implica un compromiso en el quehacer cotidiano de las Administraciones Públicas (AAPP), para prevenir la corrupción.

Sin embargo, su adaptación y puesta en marcha no ha sido fácil, sobre todo en el ámbito de Defensa y Seguridad, cuyas actividades están regidas por la Ley Orgánica 5/2005 de 17 de noviembre, así como en el ámbito de la Seguridad Pública. La aplicación de criterios más restrictivos, en algunos casos, así como las limitaciones de la LTAIBG afectan fundamentalmente a todo lo que se refiere a la seguridad de Estado. La LTAIBG, en su artículo 14.1, contiene un listado de materias que restringen el derecho de acceso, que transponen las ya enumeradas por el Consejo de Europa, en el artículo 3 del Convenio 18. VI.2009 para el Acceso a los Documentos Públicos<sup>2</sup>. Entendiéndose por documento público toda aquella información registrada, elaborada o recibida por las autoridades públicas. Aunque la exclusión o denegación de las peticiones de información deben ser justificadas en cada caso, y deben establecerse con detalle cómo afectan a la Seguridad Nacional, o vulneran secretos de estado.

Detrás de esta transposición normativa de mandatos europeos está la intención de fomentar una sociedad más informada y participativa, que pueda acceder a la información pública para poder debatir, y cuestionar, dado el caso, con datos reales, la coherencia de las decisiones de sus representantes públicos planteando soluciones participadas. Es por ello que, tanto la LTAIBG como las leyes autonómicas, han materializado dichos mandatos en la creación de portales y webs, que generan un gran escaparate de datos, y metadatos a disposición de los ciudadanos. Información sobre convenios y subvenciones, normativa, estadística, *curriculum vitae* de altos cargos, y personal de confianza, y sobre todo, los referidos a contratación y a contratos menores. Toda esta información se recoge y actualiza, de acuerdo a los plazos que establecidos en la normativa. Dichos datos deben adecuarse a los

---

2 Convenio aprobado por el Consejo de Europa, aprobado en Noruega, el 18 de junio de 2009

principios de accesibilidad, interoperatividad y reutilización. No obstante, no todas las AAPP cuentan con herramientas y aplicaciones informáticas para que esta actualización se haga de forma automatizada.

En lo que respecta a la materia de transparencia en Seguridad y Defensa, la LTAIBG no hace excepciones, y se deben crear instrumentos para que el ciudadano ejerza el derecho de acceder a la información pública con los mismos derechos que en las demás materias. De tal manera que, el derecho de acceso a la ciudadanía se considera como un derecho fundamental derivado del art. 20.1 d) de la Constitución Española.

Sin embargo, todo este proceso también ha evidenciado algunas paradojas del sistema. Una de ellas es que, el hecho de que las AAPP sean más transparentes, no implica, necesariamente, que halla menos corrupción, o que no sigan existiendo malas prácticas. Además, paralelamente a ello, no se han establecido compromisos de cara a la ética pública. Así, tanto los empleados públicos como de los representantes públicos, juegan con una serie de alternativas frente a vacíos legales, que les permiten bordear las leyes, dejando a su libre albedrío la interpretación de las mismas.

La calificación de España en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2018 de la organización Transparency International (TI, IPC 2018), apunta a la subida de un punto en la tabla, en relación al año 2017. Según el IPC, España ocupaba la posición 42, y en el 2017, la 41 entre los 180 países estudiados, y el número 20 entre los 28 países de Europa. Esto implica que la percepción de analistas y empresas mejora, pero sigue siendo baja en relación al resto de países europeos. Entre los primeros países, cabe mencionar que con 88 y 87 puntos se encuentran Dinamarca y Nueva Zelanda, y, entre los últimos Somalia, Siria y Sudán del Sur.<sup>3</sup>

Según esta organización, existe una clara vinculación entre la salud democrática y la corrupción, de tal manera que, los países con mayor índice de corrupción mantienen gobiernos que tienden al populismo o a sistemas autocráticos.

Como aspectos positivos, TI señala que en España, por parte del Ministerio de Defensa, se reseña que en el Congreso se debaten los temas de defensa, se autorizan acuerdos militares y se divulga el despliegue de misiones, y que, por otra parte, la

---

<sup>3</sup> Véase: Informe IPC (2018) *Transparency International*, <https://transparencia.org>

Comisión de Defensa celebra reuniones, donde los puntos del debate y su información, se pueden consultar en las redes sociales.

En el año 2015 <sup>4</sup> esta misma organización establecía que las instituciones de Defensa y Seguridad se encontraban en un categoría de «riesgo moderado», detectándose mayores riesgos de corrupción en el área de Operaciones, y en las contrataciones, que se realizan con terceros países. Así, se ponía el dedo en la llaga, en cuanto a que había que establecer una mayor vigilancia, y control en este tipo de contrataciones. Cabe reseñar que, en abril de ese mismo año se recogió en los medios de comunicación la imputación de trece contratistas de Defensa por cohecho (González, 2015, 14 de septiembre).

A esto se suma, que los medios de comunicación en España reflejan la preocupación de la opinión pública con todo lo relacionado con la venta de armas a países como Arabia Saudí o Turquía. El respeto a los derechos humanos de estos países está entredicho, el primero por el asesinato del periodista Kashogui, entre otros desmanes, y el segundo por sus ataques a la población kurda.

## **2. LÍMITES DEL DERECHO DE ACCESO**

El tratamiento del derecho de acceso implica que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública. Los límites para responder, o excluir peticiones, son los que afectan a la seguridad nacional, la defensa, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, además de los que tienen que ver con la protección al medio ambiente, tutela judicial y otro (Bandrés, 2017).

La información clasificada tiene una normativa específica referida a los secretos oficiales. En el caso de las materias relacionadas con la seguridad y la defensa se trata de bienes jurídicos protegidos, con su ámbito de regulación de sus competencias y de la acción del Estado, recogida en la Ley 36/2015 de 28 de septiembre de Seguridad Nacional.

En este sentido, la Seguridad Nacional es un concepto integrador, que va más allá de la defensa de aspectos tan variados como el territorio, la estabilidad económica, la estabilidad financiera hasta las infraestructuras críticas, y la prevención de sus potenciales amenazas como el terrorismo, crimen organizado, y otras.

---

4 Véase: Informe TI (2015) *Defensa & Security, Nato members & Partner States*, pp.5-10.

Por otra parte, apuntar que el concepto de Seguridad Humana, en cuanto a las causas que podrían influir y condicionar la pobreza o hambruna de una población, también son factores que determinan una fractura en la estabilidad económica. Según se señala en la Resolución 66/290, de la Asamblea General de Naciones Unidas, tiene que ver con la posibilidad de superar las dificultades que afectan a la dignidad de sus ciudadanos, ya que en un sistema democrático, que garantiza la «dignidad» de sus ciudadanos, también conlleva implícito un compromiso con la transparencia, como valor en la defensa de sus intereses de libertad de expresión e información.

No obstante, las peticiones denegadas de acceso a la información pública sobre Defensa y Seguridad, representan el 1 por ciento del total de peticiones denegadas en los últimos tres años, de las que son publicadas en el portal de Transparencia de la Administración del Estado<sup>5</sup>. La mayoría de ellas han sido denegadas aludiendo los límites establecidos en el art. 14.1 de la LTAIBG.

Las que más trascendencia mediática han tenido son las referidas a la Casa Real, pasando a ser comentadas en detalle y de manera exhaustiva. La denegación de información de las mismas, tiene que ver con que la información solicitada sobre protección y seguridad, o los fondos que se destinan al mantenimiento de la seguridad de los miembros de dicha institución (*El Confidencial*, 2016, 25 de marzo). Asimismo, también hay otras peticiones, que han sido denegadas para conocer qué gastos asume el Ministerio de Defensa en materia de seguridad y protocolo por los miembros del Cuarto Militar y la Guardia Real que sirven a Felipe VI y a la Familia Real. Los alumnos del Máster de Investigación, Datos y Transparencia de la Universidad Rey Juan Carlos pidieron los presupuestos ejecutados del Cuarto Militar, de los vuelos de la Jefatura del Estado y del catering de los aviones. Dichas resoluciones denegatorias están publicadas en el portal de Transparencia del Estado.

En una de ellas, se responde en alusión a los cometidos esenciales del Ministerio de Defensa, a que el abono se hace con cargo a los créditos consignados a dicho Ministerio de Defensa en la Ley de Presupuestos, denegándose dicha información en ambos casos sobre el gasto de la Casa Real amparándose en el apartado 1 del artículo 14 de la propia Ley 19/2013, en sus párrafos b) y e), aludiendo. En una de ellas se responde, a que el acceso a dicha información podría poner en riesgo la eficacia de los dispositivos de protección de las personas protegidas. En la LTAIBB en su art.

---

<sup>5</sup> Véase: Portal de Transparencia del Estado, <http://transparencia.gob.es>

38.2 a) se atribuye a la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la función de adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones de la Ley.

Es interesante apuntar que dicho criterio interpretativo fue publicado el 24 de junio de 2015, N/Ref CI/002/2015 por parte del Consejo de Transparencia Buen Gobierno<sup>6</sup>, que señala que la aplicación del artículo 14 no supone la exclusión automática del derecho a la información, sino que se deberá justificar su denegación. Añade que deberá analizarse el perjuicio que supone no dar dicha información. A la luz de que, los solicitantes de información pública, deben señalar los fines de dicha petición, y sobre todo, tomando en cuenta, si afecta algún aspecto de los definidos en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos (en adelante LOPD), o hay algún tipo de interés público en juego. Asimismo, en el Ministerio del Interior deniega algunas peticiones, en la misma línea, a solicitudes de información de ciudadanos sobre la Casa Real.

### **3. PRINCIPIOS ACLARATORIOS**

En paralelo, a dichos criterios interpretativos en España sobre los límites del derecho de acceso, surgen toda una serie de principios y declaraciones internacionales aclaratorios. No sólo sobre dichos límites, sino sobre la libertad de expresión, la difusión de información de Seguridad, y el perjuicio a los intereses que afectan a la seguridad nacional. Algunos de estos principios han sido enarbolados desde la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (ONU), Resolución 2002/48 de la Comisión de Derechos Humanos, 58 Período de Sesiones, E/CN.4/RES/2002/48, que vienen a expresar que se deberán argumentarse los motivos que afecten a la seguridad nacional, y por los que no sea legítimo informar, sobre todo, en caso de mal funcionamiento de sus instituciones o la politización de sus actuaciones en aras de una ideología que pudiera ser discriminatoria o atentar contra los derechos humanos.

Los Principios Globales sobre Seguridad Nacional y Derecho a la Información de Tswana aprobados el 12 de junio de 2013 van en esta línea. Y han sido tratados por autores como Mariana Más, que en su artículo sobre la seguridad nacional vista desde estos principios<sup>7</sup> (Más, 2015, 55-67), reflexiona sobre el derecho a la información como un compromiso con la ética pública para prevenir la corrupción. Dichos

---

<sup>6</sup> Véase: Criterio Interpretativo, N/Ref CI/002/2015,

<sup>7</sup> La autora hace referencia a cómo en algunos países de América Latina se cierran categorías de información para proteger información. Lo cual resultará más complejo en países en los que no se separan los tres poderes.

principios fueron acordados con el fin de clarificar y unificar criterios de cara a la redacción, revisión o aplicación de leyes o disposiciones relativas a la autoridad del Estado. Sobre todo, en relación a la información que se debe retener por razones de seguridad nacional. Los Principios de Tshwane se basan en el derecho internacional (incluyendo regional) y nacional, en normas, buenas prácticas, y en los escritos de expertos.

Abordan la seguridad nacional, explicando que no todos los motivos de la retención de información son válidos, o deben estar por encima del interés público. Estos Principios fueron redactados por 22 organizaciones y centros académicos, a través de una serie de 14 reuniones globales, en la que se contó para su redacción con de más de 500 expertos de al menos 70 países. Este proceso, facilitado por la Iniciativa de Justicia de la Sociedad Abierta, culminó con una reunión en la ciudad sudafricana de Tshwane<sup>8</sup>, de la que los Principios tomaron su nombre.

Es interesante comentar sobre el principio 3 que, en caso de retener la información, se establece que el riesgo de perjuicio debe superar al del interés público. Priorizando dicho interés, en caso de que no esté claro el perjuicio, fijando un límite menos restrictivo. Por tanto, se debe justificar cómo dicho perjuicio atentaría contra la seguridad nacional, y porqué es contraproducente su divulgación. Este principio valora cómo dicho interés público de conocer un asunto por parte de los ciudadanos, es prioritario para el debate democrático, fomentando la discusión abierta de asuntos públicos, y la rendición de cuentas por parte del Gobierno. Haciendo énfasis, en que será esencial que se informe sobre cuestiones que promuevan el control efectivo de los recursos públicos, y expongan o favorezcan la rendición de cuentas respecto de violaciones a derechos humanos o derecho internacional humanitario.

Se considera como buenas prácticas dentro de los principios de Tshwane, la publicación de partidas presupuestarias relativas a armamento, y otros sistemas militares, así como una lista de control de armamento (Tratado sobre el Comercio de Armas), en lo que concierne a armas convencionales, y la publicación relativa a armas, equipos y números de tropas.

---

<sup>8</sup> La organización Open Society Justice. (2013) publica el texto de los Principios de Tshwane en diez idiomas en internet, lo cual contribuye a que sean utilizados como referente sobre los límites para denegar información pública.

Comentar como dato curioso que, se considera como irrelevante, desvelar información en la que queden en evidencia, o expuestos por sus opiniones o ideología, a personalidades y altos cargos de estos ámbitos. Ya que no se trata de preservar la imagen de los mismos, ni entraría esto en el concepto de Seguridad Nacional, por no suponer una amenaza a la estrategia o a información sensible.

El principio 14, por su trascendencia y compromiso, afirma que los funcionarios públicos, incluidos aquellos que pertenezcan a autoridades del sector de seguridad, que consideren que se ha clasificado, indebidamente información podrían impugnar dicha clasificación. Y hace especial mención a que el personal del sector de seguridad es considerado como especialmente adecuado para impugnar la clasificación debido a la arraigada cultura de secretismo existente en las agencias de seguridad. Los analistas concluyeron que la mayor parte de los países no cuentan con un órgano independiente para recibir las quejas o sugerencias en estos ámbitos.

En el caso de Defensa se han hecho recomendaciones por parte de Transparencia Internacional<sup>9</sup> TI para dar más información sobre las misiones especiales, sobre todo aquellas vinculadas con la paz. La información sobre las misiones internacionales es escueta, ya que sólo hace referencia a los lugares, número de efectivos y objetivos genéricos, y poco más.

Valga como ejemplo, que en la información que al consultar en la web del Ministerio de Defensa la misión *Resolute Support*, donde España lleva trece años participando en las fuerzas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), se menciona que entre los objetivos de dicha misión, está la lucha contra la insurgencia y la reconstrucción del país. Sin embargo, no se especifica qué tipo de acciones de los militares desplazados están relacionadas con la reconstrucción, en este caso de la provincia en *Qala-i-Naw*, Afganistán.

Es por ello, que un ciudadano o ciudadana podría hacerse la pregunta, en aras de conocer las acciones de dicha misión, si se rehabilitan escuelas u hospitales públicos, donde el radicalismo islámico no permite que accedan por igual niñas y niños a la sanidad o a la educación. Fomentando en este caso, un debate público, sobre si este esfuerzo o la inversión económica no va en contra de los principios de igualdad de derechos. Todos ellos ligados a la democracia española, causando así un perjuicio en cuanto a la no discriminación por razón de género en el país de origen. Sobre todo,

---

<sup>9</sup> Véase: Informe riesgos de corrupción en Defensa y Seguridad, <https://transparencia.org.es/>

que según los principios de Tshwane, se considerará una buena práctica dejar constancia de las expectativas de confidencialidad, en caso de que la información sea relativa a asuntos de seguridad nacional suministrada por un Estado extranjero u organismo intergubernamental.

#### **4. INFORMACIÓN SOBRE CONTRATOS PÚBLICOS**

Otro de los puntos controvertidos, es que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, publicada en el BOE n.º 272, de 9 de noviembre de 2017 (en adelante LCSP), está alineada con los principios de la Ley de Transparencia y con la demanda de una mayor información sobre la contratación pública, así como la Directiva 2009/81/CE, de Parlamento Europeo y del Consejo, aprobada el 13 de julio de 2009, que implica que los poderes adjudicadores de obras, suministros y servicios en el ámbito de la defensa y la seguridad deben ser más transparentes y flexibles, haciendo que también participen las pequeñas y medianas empresas.

De manera que, en dicha Ley, también se establecen mecanismos para luchar contra la corrupción, y además para fortalecer su dinámica, se crea un instrumento jurídico como es la Estrategia Nacional de Contratación (art. 334 LCSP), cuyo objeto es el análisis de las actuaciones de contratación realizadas por el sector público.

Para dar cierta uniformidad en la interpretación de la LCSP, se publica la Instrucción 27/2018, de 18 de mayo, del Secretario de Estado de Defensa, por la que se establecen Directrices en materia de contratación en el ámbito del Ministerio de defensa, publicada en el BOD n.º 102 de 25 de mayo de 2018. Es significativo el espíritu de prevención de la corrupción de la LCSP, que hace referencia a la necesidad de hacer más transparentes los procedimientos, además de garantizar, entre otros, los principios de igualdad y no discriminación, previniendo lo siguiente:

Las características especiales de determinadas adquisiciones del Ministerio de Defensa, hacen que el procedimiento negociado sin publicidad y por razones técnicas sea uno procedimiento al que se acude con cierta frecuencia por parte de ciertos órganos del Ministerio de Defensa.<sup>10</sup>

Dicha instrucción, anima a que los órganos de contratación sólo utilicen el procedimiento de negociado sin publicidad cuando no exista otra alternativa, debido a la escasa competencia de empresas que puedan acceder por la exigencia de los

---

<sup>10</sup> Instrucción 27/2018, de 18 de mayo, del Secretario de Estado de Defensa.

criterios técnicos. Dicho procedimiento, se usaba de manera reiterada, abusando del criterio del precio del contrato, lo cual llegaba a producir situaciones de precariedad laboral. Por tanto, se trata de evitar este procedimiento, o los de adjudicación directa, que según el Tribunal de Justicia de la C.E, en sentencia de 18 de marzo de 1992, asunto C-24 /1992, señalaba que se trataba de una infracción grave<sup>11</sup>.

Asimismo, en dicha instrucción se recomienda usar en los criterios de adjudicación de lo especificado en el art. 145.2 en relación a aspectos de las empresas que contribuyan con el medio ambiente, o la mejora de la situación del empleo, en cuanto a la integración de personas con discapacidad o empresas que apliquen medidas para la igualdad de género.

La situación, que afecta a la contratación de intereses esenciales de la Defensa y de la Seguridad Nacional de acuerdo a la disposición adicional novena de la LCSPDS, quedó reflejada la directriz fijada en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de mayo de 2015, donde se determinan las que las capacidades industriales, áreas de conocimiento, entre otros, establecidos en los ámbitos de actuación de la Estrategia de Seguridad Nacional.

En este sentido, se priorizan dichas áreas en aras de una protección de interés estratégico o de seguridad. No obstante, quedaría aún así una vía a que opere el principio de transparencia establecido en la LCSP. Una de ellas es, en el procedimiento de contratación, la de solicitar al órgano de contratación una justificación, en caso de que se considere necesario, de una determinada exclusión, o el uso excesivo de la misma.

Pero también se atisba una intención de dar mayor claridad a las adjudicaciones. Siendo una de las más polémicas, la relacionada con el avión siniestrado Yak-42, que por su trágico desenlace saltó a los medios de comunicación por el presunto cobro de comisiones. El juicio dejó al descubierto el entramado de empresas y la complejidad en la subcontratación, que evidenció un procedimiento opaco lleno de contradicciones. La opinión pública ha reaccionado frente a estas situaciones manifestando su rechazo y preocupación de acciones futuras sino hay un mayor control y transparencia en las subcontrataciones.

Es por ello que, todo lo que se refiere a la industria de defensa despierta cada vez más interés en la ciudadanía. En el caso de la venta de armas a Arabia Saudí, y la

---

<sup>11</sup>TJ de la C.E en sentencia de 18 de marzo de 1992, asunto C-24 /1992

consternación de la opinión pública al conocer los detalles del asesinato del periodista Jamal Kashoggi en el consulado de Turquía, el presidente Pedro Sánchez en su comparecencia en el Congreso, del 23 de octubre de 2018, dijo que debía ponerse del lado de los intereses de España y sus sectores estratégicos. Su comparecencia fue reveladora, al condenar, por una parte, la brutalidad de dicho régimen, pero a su vez anteponer sobre la balanza, intereses que pesaban mucho más, como eran los seis mil puestos de trabajo en Cádiz de la empresa *Navantia*, que participaban en la construcción de cinco corbetas para Arabia Saudí.

El debate tenía además la presión por parte de Alemania, que había anunciado la paralización de venta de armas a Arabia Saudí, postura que no secundaron el resto de miembros de la UE. Por su parte, el Parlamento Europeo pactaba una resolución que pedía el embargo de toda la Unión Europea a la venta de armamento en Arabia Saudí.

El gobierno actual y los anteriores han cerrado filas en este sentido, priorizando los intereses estratégicos de la industria de defensa, en cuanto a velar por la producción o comercio de armas, municiones y material de guerra, que por otra parte se establece en el art. 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Cualquier tipo de fisura ha sido zanjada, manteniendo la declaración adjunta los contratos en los que los compradores se comprometen a no utilizarlas dichas armas contra la población civil.

Por su parte, la Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa, pretende ser un instrumento para luchar contra el tráfico ilícito de armas y tecnologías que puedan ser usadas con fines terroristas, y responde a una demanda de la sociedad en cuanto a la posibilidad de que dichas exportaciones no fomenten la violación de derechos humanos.

Por primera vez, una norma incluía el compromiso explícito de dar cuenta y presentar información al Parlamento sobre dichas exportaciones, y una comparecencia anual, así como otra medida de transparencia, como es el intercambio de información, en el ámbito de Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y Cooperación, además de los foros multilaterales, en su disposición final quinta, establece la intención por parte del Gobierno de promover y apoyar iniciativas para la prohibición de las bombas de racimo y sus componentes por ser peligrosas para la población civil. Dicho compromiso legislativo se ampliaba también a las piezas, componentes y municiones, según se establece en la Resolución 55/255 de las Naciones Unidas.

El año pasado, se denegó a un particular una petición de información pública donde pedía un desglose detallado de los contratos de material bélico firmados por Defensa. La resolución denegatoria alude a motivos que afectan a la seguridad nacional y al acuerdo del Consejo de Ministros del 28 de noviembre de 1986, ya que tiene que ver con alguna de las materias clasificadas.

Sin embargo, debido a la sensibilidad que existe frente a los conflictos que se desarrollan en países como Siria o Turquía, donde existe una población civil que ha sido condenada al exilio, quizás sería interesante hacer un esfuerzo por transparentar dichos presupuestos, tal como aconseja el informe de TI<sup>12</sup> (Nato & Members, 2015) con las recomendaciones sobre las políticas de los gobiernos europeos para prevenir la corrupción en el ámbito de Defensa. A España le sugiere que dependa menos de los fondos reservados, sólo para casos de emergencia, que se publiquen los presupuestos de manera más comprensible, y que se minimicen las disparidades observadas en las misiones internacionales. Las calificaciones que se otorgan a la vigilancia y formación para la evaluación de la corrupción y contrataciones, y opacidad de los contratistas son de las más bajas de Europa.

En el Informe del año 2016 con las Estadísticas Españolas de Exportación de Material de Defensa, de otro Material y de Productos y Tecnologías de Doble Uso, elaborado por parte del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad<sup>13</sup>, en el valor exportado por programas y los países de destino, llama la atención las exportaciones destinadas a países de Oriente Medio. En dichas cifras, aparecen una serie de países no pertenecientes a la Unión Europea (UE) y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), se observa, por ejemplo, que a Afganistán se exportaron 102.248 euros en repuestos de un sistema completo de vigilancia perimetral en la base de la OTAN y a Arabia Saudí, 116,2 millones de euros en repuestos para aviones y reabastecimientos de vuelo, repuesto y reparables para aeronaves y un programa de cooperación, de granadas mortero, munición, etc.

La publicación de datos y cifras lo más detalladas posibles, es una manera dar cuenta a los ciudadanos y fomentar el debate sobre la venta de armas, contribuyendo a dar información sobre cómo el Gobierno actúa o cuál es su participación para evitar crisis humanitarias, que tengan que ver con refugiados, o poblaciones afectadas por

---

12 El resumen de dicho informe en español se publica en Transparencia Internacional, aunque no parece que a partir del 2015 se hayan producido esos ajustes. Véase: <https://transparencia.org>

13 Véase: Boletín Económico del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. Informe 2017

conflictos bélicos, cualquiera que sea el país del mundo donde se desplacen misiones españolas.

## **5. TRANSPARENCIA VERSUS LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

El debate sobre los límites de la información pública en Seguridad Nacional también está relacionado con la presunción de que todo vale por y para la libertad de expresión. Algunos movimientos sociales legitiman la obtención de dicha información por otros medios, dado que los gobiernos siguen siendo opacos. Hasta qué punto el fin justifica los medios, para obtener y publicar información clasificada, utilizando todo tipo de medios y canales, evidenciando que mucha de esta información tiene que ver con el abuso de privilegios, conflictos de intereses, la salvaguarda de los intereses económicos de las potencias mundiales que manejan información.

Este argumento es el que da fuerza a las acciones de hackers, o de portales como WikiLeaks, que defienden que la libertad de expresión no debería tener ningún tipo de obstáculos.

En este contexto, se debaten los límites de la libertad de expresión, así como el derecho a la información que tienen los ciudadanos de la actuación de sus gobiernos en el mapa geopolítico internacional. Debate polémico, sobre todo a raíz de las filtraciones masivas de WikiLeaks de los documentos secretos e información militar poniendo en jaque las formas de actuar del gobierno, en este caso de Estados Unidos. Entre ellos, los archivos sobre el centro de detención de Guantánamo en abril de 2011, que dejaron en evidencia la actuación de los militares estadounidenses con los detenidos en dicho centro.

Las filtraciones de WikiLeaks hicieron que ciudadanos de todo el mundo se cuestionaran las políticas de sus gobiernos, y su intervención en guerras como la de Irak. Secretos, que por demás terminaron poniendo en entredicho lo que sus líderes defendían de cara a la opinión pública. No en vano, las peticiones del indulto para la soldado Mannig llegaron a acumular un millón de firmas, que se sumó después a la conmutación de la pena de su pena, por parte de Barack Obama el 17 de enero de 2017 (Ayuso; Pereda, 2017, 18 de enero).

Sin embargo, el reciente arresto de Julian Assange, al perder el derecho de asilo en la Embajada de Ecuador en Londres, acusado de hackear y distribuir el material clasificado, y su posible extradición a Estados Unidos, pone otra vez sobre la palestra hasta dónde llegan los límites de la libertad de expresión. Entre los documentos

clasificados, se filtraron los entresijos de acciones comprometidas sobre la guerra de Irak.

A partir de dichas filtraciones, algunos medios de comunicación de todo el mundo se posicionaron a favor y en contra. Los que están a favor consideran a Assange como un interlocutor, y referente de la libertad de expresión. Los movimientos sociales, descubrieron que intereses oscuros detrás de las relaciones internacionales que sí merecían ser debatidos, y que daban la medida de la otra cara de la geopolítica mundial, dando sentido a la frase manida, de que la realidad supera la ficción. De ahí, que todo el esfuerzo por dar acceso a la información, o denegarla en aras de la Seguridad Pública, seguirá siendo uno de los principales retos de la Administración del Estado, ya que en ello, está en juego la posibilidad de que la ciudadanía confíe en sus instituciones, porque responden de hecho al interés público con sus acciones y gestión.

## **6. CONCLUSIONES**

1. Un gobierno abierto implica un mayor compromiso con la transparencia y la ética pública por parte de representantes políticos, y de los empleados públicos, que en ejercicio de sus funciones deben actuar con responsabilidad frente a la prevención de la corrupción y de las malas prácticas, manteniéndose atentos a las demandas de la ciudadanía, y de los movimientos sociales que buscan la mejora y eficacia de la gestión del interés público.

2. En el tema de Seguridad y Defensa, el derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública, habría que plantearse una reflexión menos restrictiva, siguiendo los Principios Globales sobre Seguridad Nacional y Derecho a la Información de Tshwane. Sobre todo analizando qué tipo de perjuicio ocasiona, y si éste es mayor que una denegación de información que propicie el debate de conocer sobre la gestión. Y sobre todo, hasta qué punto la normativa relativa a transparencia viene a poner el dedo en la llaga en algunas malas prácticas que se siguen repitiendo en las AAPP, en cuanto al blindaje demasiado encorsetado de a lo que seguridad y materias clasificadas se refiere.

3. Aspirar a tener instituciones más abiertas y transparentes conlleva a implementar más controles, de fiscalización del gasto, y de vigilancia en las conductas frente a los vacíos, que permiten seguir con sinergias de opacidad, y que propician la corrupción.

4. Los nuevos retos de la transparencia van de la mano de un compromiso de las AAPP con la ética pública en la gestión de los recursos públicos, evitando situaciones que dejan a la libre elección de una casuística, que aplica criterios restrictivos frente a la posibilidad de otros ligados al buen gobierno y a fomentar una sociedad más informada y participativa.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANDRÉS, J.M. (2017) *Los Límites al derecho de acceso a la información pública. Cap. V.* Ediciones del Instituto Nacional de Administración Pública
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., Y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2014) *La Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.* Ed. Aranzadi.
- GUICHOT REINA, E. (2013) *El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas,* Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 84/2012 (septiembre-diciembre 2012).
- MAS, MARINA (2015) Acceso a la Información Pública y Seguridad Nacional, una mirada desde los Principios de Tshwane, *Revista, Transparencia & Sociedad*, 3, pp. 55-67,
- VALERO TORRIJOS, J. Y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (2014). *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público.* Ed. Aranzadi.

#### ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- AYUSO, S.; PEREDA, C. (2017, 18 de enero). Obama conmuta la pena a la soldado Chelsea Manning, *El País*, [https://elpais.com/internacional/2017/01/17/estados\\_unidos/1484689399\\_418245.html](https://elpais.com/internacional/2017/01/17/estados_unidos/1484689399_418245.html)
- GÓNZALEZ, M. (2015, 13 de septiembre). Imputadas por cohecho 13 empresas contratistas de defensa, *El País*, [https://elpais.com/politica/2015/09/13/actualidad/1442166846\\_718151.html](https://elpais.com/politica/2015/09/13/actualidad/1442166846_718151.html)
- MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD (2018) Estadísticas españolas de exportación de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso, año 2017, [http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2018/180511\\_informe\\_MDDU\\_2017.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2018/180511_informe_MDDU_2017.pdf)
- PRINCIPIOS DE TSHWANE (2013)
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2015) Governments Defense Anti-corruptions Index. *Results NATO Members & Partners State*, [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/ti\\_defense\\_global\\_report.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/ti_defense_global_report.pdf)
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2018) Tabla sobre Percepción del Índice de Corrupción, <https://transparencia.org.es/espana-mejora-levemente-en-el-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2018/>

# **PERSPECTIVAS PARA EL RÉGIMEN DE SEGURIDAD GLOBAL TRAS EL ABANDONO DEL TRATADO INF**

## **PERSPECTIVES FOR THE GLOBAL SECURITY REGIME AFTER THE WITHDRAWAL FROM THE INF TREATY**

**Luis V. Pérez Gil<sup>1</sup>**

18 de abril de 2019

### **RESUMEN**

En esta comunicación proponemos analizar las perspectivas que tiene para el desarme nuclear y la estabilidad global el abandono del Tratado de Fuerzas Nucleares Intermedias (INF) por los Estados Unidos y Rusia. Para ello, se estudian los tratados e instrumentos de cooperación de desarme adoptados al final de la Guerra Fría y las posibilidades que se plantean para su vigencia o descomposición total, se examinan los enfoques occidental y ruso y se comparan las declaraciones de representantes políticos de ambos lados. Al final se plantean tres escenarios de la futura situación internacional: dejar que cada potencia haga lo que quiera y esperar una nueva carrera de armamentos en Europa; negociar y firmar un nuevo tratado que pueda extenderse a todas las armas nucleares, estratégicas y no estratégicas; y construir un régimen de control nuclear europeo a partir de un nuevo sistema de seguridad intraeuropeo.

**PALABRAS CLAVE:** Seguridad global, estabilidad estratégica, guerra preventiva, Tratado INF, armas nucleares.

### **ABSTRACT**

In this paper we propose to analyze the perspectives of nuclear disarmament regime and global stability after the withdrawal of the United States and Russia from the Intermediate Nuclear Forces Treaty (INF Treaty). Therefore, we study disarmament treaties and instruments adopted at the end of the Cold War and ways that are being discussed for its validity or total decomposition. Then we examine Western and Russian approaches and compare statements of political representatives from both sides. Finally, we propose three possible scenarios for the future of international security relations: to let each power do what it wants and wait for a new arms race in Europe; to negotiate and adopt a new treaty that can be extended to all strategic and non-strategic nuclear weapons; and to build a European nuclear control regime based on a new intra-European security system.

**KEYWORDS:** Global security, strategic stability, preventive war, INF Treaty, nuclear weapons.

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho con Premio Extraordinario. Profesor en el Departamento de Derecho Constitucional Universidad de La Laguna

Ph.D in Law (with honnours) Professor in the Department of Constitutional Law University of La Laguna

## **1. INTRODUCCIÓN**

Esta comunicación pretende analizar los efectos que tiene para el sistema internacional globalizado la retirada de los Estados Unidos y Rusia del Tratado de Misiles de Control y Medio Alcance (Tratado INF). Examinaremos qué tratados e instrumentos de cooperación de desarme quedan vigentes del sistema que se acordó al final de la Guerra Fría y las posibilidades que se plantean para su permanencia o su eventual descomposición total, lo que pondría en peligro el régimen de estabilidad estratégica que ha garantizado la paz y la seguridad entre las dos grandes potencias nucleares hasta hoy. Para llevar a cabo este estudio, analizamos los enfoques occidental y ruso plasmados en las declaraciones de los representantes políticos y militares más cualificados de ambos lados.

Desde el enfoque occidental presentamos, por un lado, la posición de la Alianza Atlántica (OTAN), que dice que hay que hacer algo, pero no dice cómo hacerlo subordinada como está a la hegemonía política de los Estados Unidos, y, por otro, la incapacidad europea para articular un discurso común sobre un asunto tan relevante para la seguridad continental.

Finalmente, plantearemos tres posibles escenarios para un futuro próximo: uno, dejar que cada potencia haga lo que quiera y esperar una nueva carrera de armamentos nucleares en Europa en una reedición de la carrera soviético-americana de los años ochenta que llevó al despliegue de los «Euromisiles»; dos, negociar y firmar un nuevo tratado que abarque todas las armas nucleares, estratégicas y no estratégicas, y que incluya la renovación del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START); y, tercero, un escenario hipotético, en el que las potencias que forman el directorio de la Unión Europea tomarían conciencia de qué se juegan con estos momentos en materia de seguridad común y pudieran generar los avances necesarios para el establecimiento de un régimen de control nuclear intraeuropeo, como uno de los fundamentos de un nuevo sistema de seguridad europeo dentro del régimen de estabilidad estratégica global.

## **2. EL RETORNO DE LAS TESIS DE LA GUERRA PREVENTIVA Y EL ATAQUE NUCLEAR**

El 2 de octubre de 2018 se conoció la noticia de que la embajadora de los Estados Unidos ante la OTAN, Kay Bailey Hutchison, había declarado que Rusia debía detener el desarrollo encubierto de misiles de crucero prohibidos o si no los Estados Unidos intentarían destruirlos antes de que comenzaran a operar. Esta declaración en sí misma era extremadamente preocupante y, de hecho, el primer titular de prensa era así de elocuente: «Los Estados Unidos destruirán las ojivas rusas prohibidas si fuera

necesario», aunque a continuación se afirmaba en el texto de la noticia que Washington seguía comprometido con la búsqueda de una solución diplomática (declaraciones que se recogen en EMMOT, 2018). Poco después la embajadora Hutchison escribió un tuit en su cuenta oficial –recordemos que Twitter se ha convertido en el oráculo de la «Nueva Era»– en el que afirmaba que cuando dijo esas palabras no pensaba en un ataque preventivo contra Rusia<sup>2</sup>, a pesar de que amenazó con destruir los misiles de crucero rusos –como si fuera posible una cosa sin la otra–. El desarrollo de estos misiles había sido denunciado reiteradamente por los funcionarios americanos como una violación del Tratado INF, firmado en Washington el 8 de octubre de 1987 entre el presidente Reagan y el premier Gorbachov y que entró en vigor el 1 de junio de 1988<sup>3</sup>. En concreto, el Tratado estableció una prohibición general sobre el desarrollo, posesión, almacenamiento y despliegue de misiles balísticos terrestres entre 500 y 5.500 kilómetros de alcance y supuso la eliminación completa de los sistemas con carga nuclear o convencional basados en tierra, de modo que para mayo de 1992 se habían retirado 2.692 misiles de ambas grandes potencias.

Pero, además, la embajadora Hutchison aclaró que lo que quería decir era que «Rusia tiene que volver a cumplir con el INF o tendremos que igualar sus capacidades para proteger los intereses de los Estados Unidos y la OTAN». Precisamente de lo que acusan a su vez los altos funcionarios de Moscú a los Estados Unidos: de desarrollar nuevas capacidades misilísticas no permitidas.

Pero, las declaraciones políticas, como las desgracias, nunca vienen solas. El Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg, añadió que «continuamos preocupados con el insuficiente cumplimiento por parte de Rusia de sus compromisos internacionales, incluyendo el Tratado INF» y que «tras varios años de negativas, Rusia reconoció la existencia de un nuevo sistema de misiles llamado 9M729; Rusia no ha dado respuestas convincentes sobre este nuevo misil»<sup>4</sup>. Y añadió categóricamente: «Todos los miembros de la Alianza concuerdan en que Rusia viola este tratado, es importante que Rusia reaccione ante estas preocupaciones de forma transparente y sustancial»<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Disponible en <https://twitter.com/USAmbNATO/status/1047203183964160001>

<sup>3</sup> Véase el texto del Tratado, que se encuentra disponible en el sitio web del Departamento de Estado americano, <https://www.state.gov/t/avc/trty/102360.htm>

<sup>4</sup> Véanse las declaraciones que la parte rusa rápidamente recogió en SPUTNIK (2018, 2 de octubre). Stoltenberg pide cuentas a Rusia sobre el cumplimiento del Tratado INF <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201810021082413114-rusia-otan-tratado-inf/>

<sup>5</sup> *Ibidem*.

Parece oportuno aclarar qué se trata del misil Novator 9M729 (SSC-8 en terminología OTAN), que es el desarrollo más reciente del misil embarcado 3M14 Kalibr (SS-N-30A Sagaris) probado ampliamente en la guerra de Siria y que habría sido adaptado al sistema terrestre de misiles de corto alcance con capacidad nuclear Iskander-M, del que Rusia tiene desplegadas doce brigadas en todo el territorio nacional, incluida una en la región de Kaliningrado<sup>6</sup>. Este misil se probó en un lanzamiento real durante los ejercicios «Zapad-2017» desarrollados en el Distrito Militar Occidental de Rusia en el mes de septiembre de 2017. Pero debemos dar un paso más atrás. En octubre de 2016 el presidente de la Comisión de Defensa de la Duma rusa, Vladimir Shamanov, declaró que el despliegue del sistema Iskander-M en Kaliningrado era una respuesta a la amenaza potencial que suponía para su país la instalación de los sistemas de defensa antimisiles americanos en Europa, en concreto en Deveselu Rumanía y en Polonia, que, de antiguos aliados del Bloque soviético, se han convertido territorios desde los que ejercer presión sobre Rusia<sup>7</sup>.

Como no puede ser de otra manera, desde el lado ruso se han negado reiteradamente estas acusaciones, arguyendo que no hay nada de desarrollos de misiles que violen el Tratado INF<sup>8</sup>, a pesar de que, como sabemos, los misiles de crucero rusos vuelan desde todas partes para destruir objetivos terroristas en Siria: desde los bombarderos estratégicos, desde buques de superficie o submarinos en el Mediterráneo o desde buques de la Flotilla del Mar Caspio, lo que sirvió para confirmar en octubre de 2015 que el alcance del misil Kalibr era muy superior al estimado por los analistas occidentales y que hoy se considera próximo a los 2.500 kilómetros.

La respuesta diplomática de Rusia vino de la mano de la portavoz del Ministerio de Exteriores, María Zakhárova que, como siempre, no tuvo empacho en decir: «parece que las personas que realizan este tipo de declaraciones no se dan cuenta del nivel de su responsabilidad y del peligro de la retórica agresiva»<sup>9</sup>. Pero, lo que realmente dijo la embajadora Hutchison es que «en ese momento, estaríamos contemplando la capacidad

---

<sup>6</sup> Véase en este punto el análisis que hace PODVIG, P. (2018, 1 de diciembre). What was so secret? United States presents its theory of the INF violation, *Russian Strategic Nuclear Forces*, [http://russianforces.org/blog/2018/12/what\\_was\\_so\\_secret\\_united\\_stat.shtml](http://russianforces.org/blog/2018/12/what_was_so_secret_united_stat.shtml)

<sup>7</sup> Declaraciones que se recogieron en LENTA.RU (2015, 15 DE OCTUBRE). V Gosdume raskryli tseli perebroski «Iskanderov» pod Kaliningrad, <https://lenta.ru/news/2016/10/15/shaman/>

<sup>8</sup> Por ejemplo, las declaraciones del viceministro de Defensa, general Alexander Fomín, en SPUTNIK (2018, 14 de agosto) Defensa rusa asegura que Rusia cumple a rajatabla el Tratado INF sobre misiles, <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201808141081194585-rusia-no-viola-tratado-inf/>

<sup>9</sup> Declaraciones que se recogen RT (2018, 2 de octubre) Estados Unidos promete destruir los misiles de crucero rusos que supuestamente violan el tratado INF, <https://actualidad.rt.com/actualidad/290597-eeuu-amenazar-destruir-misiles-rusos-prohibidos>

de acabar con un misil que podría golpear a cualquiera de nuestros países». Pero, ¿se refería a tomar medidas de uso de la fuerza anticipatorias y, por tanto, de carácter gravísimo, o más bien estaba planteando negociaciones con la parte rusa destinadas a tener un nuevo marco de relaciones que les permitiera a ambos desarrollar nuevos misiles de corto y medio alcance sin las limitaciones legales actuales?

De cualquier manera, resulta llamativo cómo altos responsables de la política exterior y de seguridad de algunos países, o más bien de los países más importantes, juegan con conceptos que son realmente peligrosos: en este caso, el de la guerra preventiva, como si se pudiera ganar una guerra de este tipo contra una superpotencia nuclear.

Como hemos dicho en otro lugar (PÉREZ GIL, 2016), durante la Guerra Fría los planificadores estratégicos occidentales plantearon la posibilidad teórica de llevar a cabo una guerra nuclear limitada contra la Unión Soviética, desarrollos que se plasmaron en la Estrategia de Respuesta Flexible adoptada por la Alianza Atlántica en 1968 (en ADÁN GARCÍA, 2019). Consideraron que si un agresor tiene motivos para pensar que un ataque puede provocar una respuesta nuclear que contenga un peligro de escalada incontrolable se vuelve imposible estimar de antemano el coste de la devastación que podría suceder, lo que se define como la probabilidad de sufrir un daño inaceptable. El paso siguiente se dio en 1980 cuando la Administración Carter adoptó la estrategia de contrapeso, que estableció planes para librar y ganar una guerra nuclear de forma políticamente aceptable. En este contexto se planteó la posibilidad de la guerra nuclear limitada que supone que, en un enfrentamiento entre grandes potencias, existe una autorrestricción mutua de no escalar en el conflicto militar. Desde un punto de vista técnico, una guerra de este tipo solo sería posible usando cargas de baja potencia –las denominadas mini-nukes–, lo que excluye el uso de ojivas termonucleares, que en consecuencia, quedarían relegadas a la función de armas de disuasión estratégica. En este escenario, las armas nucleares de baja potencia pasaban a cumplir una función de disuasión subestratégica. ¿Nos va sonando este lenguaje?

Sin embargo, los dirigentes y estrategias soviéticos jamás aceptaron estos planteamientos. Un ataque nuclear supondría un intercambio con todas las armas nucleares disponibles y, por tanto, supone que toda guerra nuclear lleva aparejada en sí misma la destrucción mutua asegurada. Siguiendo este razonamiento, la mayoría de los científicos políticos consideran que el mundo está más seguro si los líderes de las

grandes potencias mantienen el convencimiento de que un intercambio nuclear nunca puede ser limitado y este convencimiento refuerza la disuasión.

Y esta es la razón que explica la existencia del Tratado INF en combinación con los tratados sobre armas estratégicas, actualmente el Nuevo START, firmado en Praga el 10 de abril de 2010 entre los presidentes Obama y Medvedev y que entró en vigor el 5 de febrero de 2011<sup>10</sup>.

Sin embargo, en la nueva etapa que nos encontramos los Estados Unidos, Gran Bretaña y Rusia siguen jugando con la idea de atacar objetivos no estratégicos con armas nucleares de baja potencia y, ahora también, con la posibilidad de hacerlo con misiles de crucero de corto y medio alcance equipados con cargas no nucleares de gran potencia explosiva. Esto complica extraordinariamente el funcionamiento de la disuasión y pone en grave peligro la seguridad mundial ya que deja al albur de una apreciación errónea una acción militar convencional del adversario que supondría la activación de los mecanismos para la destrucción total.

Llegados a este punto, ¿realmente hemos de pensar en una nueva guerra? Hasta ahora hemos considerado que la existencia del átomo y de la guerra nuclear son el límite racional de la violencia y pensamos que nadie puede condenar racionalmente a cientos de miles o millones de personas a una destrucción absoluta y, muy especialmente, a una degradación irreversible del medio ambiente en el que vive el ser humano. Ese es el límite racional, un límite absoluto a las guerras de toda clase y que tiene como corolario que el que tenga armas nucleares estará a salvo, luego la paz es necesaria y posible. Pero, ¿tal cosa es cierta o es una invención de una categoría de pensamiento, la que afirma «eso no puede ser»?

Ahora surge la duda de que, pese a todo, incluida la destrucción del planeta, es posible arriesgarse a un combate a muerte –tan propio de la naturaleza humana por otra parte– siempre que una comunidad humana, sola o aliada con otras, combata en la hora final y puedan, algunos de su estirpe, sobrevivir de alguna manera en un mundo muerto. Por tanto, la respuesta a la pregunta inicial de si hemos de pensar en una nueva guerra es naturalmente que positiva. No solo porque existen tres grandes potencias nucleares con sus intereses estratégicos propios, sino porque la guerra, que es la esencia de la existencia de las comunidades humanas organizadas en función de unas estrategias y unos fines propios, forma parte del «ser» de esas comunidades. La violencia como

---

<sup>10</sup> El texto del Tratado START está disponible en la web oficial del Departamento de Estado americano, <https://www.state.gov/t/avc/trty/126118.htm>

causa de muerte, siempre ha sido un elemento propio del ser humano y la escalada en sus grados la hemos observado a través del perfeccionamiento tecnológico hasta llegar al punto de no retorno: la guerra nuclear total.

### **3. LAS RAZONES PARA EL ABANDONO DEL TRATADO INF**

Como sabemos, el presidente Trump anunció el 20 de octubre de 2018 la intención de retirarse del Tratado INF porque este, al contrario que el Tratado START, no tiene fecha de terminación. En su motivación el gobierno americano afirma que Rusia «ha estado violando el Tratado durante años» y arguye que Moscú ha estado desarrollando desde 2008 distintos sistemas misilísticos prohibidos por el Tratado INF y, en concreto, centraron las críticas en el desarrollo del misil de crucero 9M729 (SSC-8) que podría ser dotado de carga nuclear. Este anuncio está en línea con la nueva política de defensa nuclear hecha pública por el presidente Trump el 3 de febrero de 2018 (en PÉREZ GIL, 2018b). Los argumentos son que el mundo actual es muy inestable, hay grandes potencias que disputan la hegemonía americana y, por tanto, los Estados Unidos deben tener todas las opciones abiertas para hacer frente a las amenazas, incluido el desarrollo y despliegue de cualquier tipo de armamento nuclear que suponga una ventaja comparativa con un potencial adversario.

De inmediato, las autoridades rusas calificaron la decisión como «un paso muy peligroso» que ponía en peligro la seguridad internacional. El viceministro de Exteriores, Sergei Riabkov, dijo el mismo día que «Moscú observa con preocupación lo que califica de nuevos intentos de los Estados Unidos de lograr mediante el chantaje que Rusia haga concesiones en materia de seguridad estratégica internacional.» El propio expresidente Mikhail Gorbachov comentó el mismo día: «¿Realmente no entienden en Washington a qué podría conducir esto? Ante esta situación cabe convocar a la ONU y al Consejo de Seguridad, pues la decisión de Trump afecta a todo el mundo.»<sup>11</sup> Por su parte, el secretario de la Presidencia rusa, Dimitri Peskov, dijo el 21 de octubre de 2018 que «seguramente después de las recientes declaraciones serán necesarias explicaciones por parte de los Estados Unidos.» Por su parte, el embajador ruso en Washington, Anatoli Antonov, había adelantado el 10 de octubre de 2018 que «últimamente se escuchan cada vez más a menudo las declaraciones de militares americanos diciendo

---

<sup>11</sup> Cit. en EL MUNDO (2018, 22 de octubre). Donald Trump desata la carrera nuclear, <https://www.elmundo.es/internacional/2018/10/22/5bccca2822601d81538b4622.html>

que necesitan misiles de alcance medio y más corto para contener a China [...] ¿Tal vez están buscando un pretexto para salir del INF acusando de ello a Rusia?»<sup>12</sup>

La visita del asesor de seguridad nacional del presidente Trump, John Bolton, a Moscú el 22 de octubre de 2018 para entrevistarse con Sergei Lavrov y el asesor de seguridad del presidente ruso, Nikolai Patrushev, no despejó las dudas acerca de la decisión anunciada por el presidente. Y, como sabemos, Trump no cambia una decisión cuando la ha tomado. Por ello, el presidente Putin aseveró el 20 de noviembre de 2018 que estaba abierto a llevar a cabo negociaciones para asegurar la vigencia del Tratado, sin embargo, advirtió que en el caso de que los Estados Unidos decidieran retirarse finalmente, Rusia adoptaría las medidas necesarias para garantizar su seguridad. Y Moscú tiene los medios para hacerlo, entre ellos los nuevos sistemas de armas estratégicas que anunció el presidente Putin en su discurso ante las dos cámaras del parlamento ruso el 1 de marzo de 2018: misiles hipersónicos Avangard y Kinzhal, misil de crucero de propulsión nuclear Burevestnik y torpedos de propulsión nuclear Poseidón (en PÉREZ GIL, 2018c). Es decir, ya Rusia tenía parte del camino andado.

¿Cuál ha sido la posición de los dirigentes europeos a este intercambio de acusaciones mutua entre las dos grandes potencias nucleares y que tienen su centro geográfico en nuestro europeo? Como siempre han manifestado su evidente preocupación por el anuncio de ruptura del Tratado INF porque vuelve a complicar las relaciones con Rusia en un momento delicado del conflicto en Ucrania y porque supone dejar la puerta abierta a una nueva carrera armamentista de proporciones impredecibles. Las declaraciones de la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, no han ido más allá y hasta sorprende su silencio. Esto tiene que ver con nuestra idea de la falta de liderazgo europeo en algunos momentos cruciales: pensemos como habría actuado un Javier Solana ante esta situación que, como veremos, es un acuerdo solapado entre las dos grandes potencias nucleares para dejar de aplicar los acuerdos de desarme nuclear.

#### **4. LOS ESTADOS UNIDOS Y RUSIA DEJAN DE CUMPLIR EL TRATADO INF**

La Casablanca anunció el 1 de febrero de 2019 la suspensión a partir del día siguiente del cumplimiento por parte de los Estados Unidos del Tratado INF. Con este anuncio comenzaba el plazo de seis meses previsto en el propio tratado para la retirada, que será definitiva al final del período «a menos que Rusia vuelva a cumplir sus normas

---

<sup>12</sup> Cit. en SPUTNIK (2018, 12 de octubre) Embajador ruso no descarta que EEUU busque abandonar el Tratado INF y acusar de ello a Rusia, <https://mundo.sputniknews.com/politica/201810121082691676-armas-nucleatres-eeuu-rusia-corea-norte/>

y destruya todos los misiles, lanzadores y equipos asociados que lo están violando» – referencia directa al ya famoso misil de crucero del sistema Iskander-M–, según precisaba el comunicado oficial comunicado oficial<sup>13</sup>. Con ello, daba cumplimiento a una decisión política adoptada de antemano por la Administración Trump y que está basada en sus propios intereses de seguridad.

La respuesta de Moscú no se hizo esperar. De inmediato, las autoridades rusas anunciaron públicamente que también procederían a suspender sus obligaciones en el marco del Tratado INF y denunciaron las reiteradas violaciones del acuerdo por parte de los Estados Unidos, la más flagrante de todas el despliegue de lanzadores de misiles Mk-41 del sistema *Aegis Ashore* en Deveselu (Rumanía), y los que se instalarán próximamente en Polonia, que podrían ser modificados para disparar misiles de crucero Tomahawk.

Pero, ¿responden esos intereses de seguridad que se alegan ahora al interés nacional de mantener el régimen global de estabilidad estratégica? Según el presidente Putin, Washington «busca todo el tiempo pretextos para desmontar el sistema de seguridad existente», poniendo en peligro la seguridad internacional, como ocurrió con el Tratado sobre Misiles Antibalísticos (Tratado ABM) denunciado el 13 de diciembre de 2001<sup>14</sup>. Por ello dio instrucciones al gobierno de no iniciar nuevas negociaciones con los Estados Unidos hasta que «los socios americanos maduren para llevar un diálogo consistente y en igualdad de condiciones», basado en los principios de bilateralidad y paridad, que son los fundamentos de los tratados de desarme vigentes. En un mundo cada vez más multipolar las dos grandes potencias abandonan progresivamente estos tratados que sirvieron para poner fin al enfrentamiento bipolar (KREPINEVICH, 2019), pero, al mismo tiempo, vuelven a recurrir a un lenguaje propio de la Guerra Fría, como paradójicamente denuncian mutuamente.

La pregunta que surge entonces es: ¿quién es el enemigo al que hay que hacer frente? ¿Ante quién hay que estar preparado y armado con todos los sistemas y armas concebibles, como establecen los documentos de seguridad nacional de la Administración Trump? Rusia es una de las partes del sistema de estabilidad estratégica y participa activamente en el régimen de no proliferación que sirve de fundamento para el mantenimiento del cuasi-monopolio nuclear de las dos grandes potencias, su política

---

<sup>13</sup> El texto del comunicado se encuentra disponible en la cuenta oficial de Twitter del asesor presidencial de seguridad nacional, John Bolton, <https://twitter.com/AmbJohnBolton/status/1091363490907017216>

<sup>14</sup> El texto del Tratado ABM, firmado en Moscú el 26 de mayo de 1972, está disponible en la web oficial del Departamento de Estado americano, <https://www.state.gov/t/avc/trty/101888.htm>

exterior y su programa de modernización militar buscan restaurar su posición de gran potencia, pero no amenaza la hegemonía americana a escala global.

China tiene aspiraciones de potencia global, ya lo es en lo económico, y el liderazgo político chino actual tiene un programa de política exterior para alcanzar una influencia global a largo plazo. A pesar del gigantesco programa de modernización militar que ha podido acometer gracias al crecimiento económico de las dos últimas décadas, su arsenal nuclear cumple hasta ahora una función meramente defensiva y está basado en una política de disuasión nuclear mínima (en PÉREZ GIL, 2018a). Desde Washington se alega que China está desarrollando nuevos sistemas misilísticos, incluidas armas hipersónicas, que suponen una amenaza directa para la seguridad de los Estados Unidos y de sus fuerzas navales desplegadas en la región del Asia-Pacífico. Según el testimonio del almirante Harry Harris en una comparecencia en el Congreso en 2017 China posee «la fuerza de misiles más grande y diversa del mundo, con un inventario de más de dos mil misiles balísticos y de crucero» (cit. por BROOKES, 2019). Sin embargo, el examen de su programa nuclear indica que China no representa una amenaza militar directa e inminente para los Estados Unidos o Rusia, pues ambos estarían en condiciones de realizar un primer ataque nuclear de proporciones absolutamente catastróficas –y ya hubo intentos de concertación entre ambos durante la Guerra Fría en este sentido–. También se alega que China no forma parte del Tratado INF, y en realidad no está limitada por ningún tratado de control de armamentos. Pero esto no es más que la constatación de una realidad preexistente: en 1987 China no significaba nada en materia de desarme global. Por tal motivo, la política nuclear china es extremadamente cauta y persigue objetivos no amenazadores.

¿Y qué hay de Corea del Norte o Irán? Parece bastante simplista apelar a los retos que plantean estos dos actores menores como justificación para terminar con el Tratado INF. Recordemos que se trata de un tratado bilateral entre las dos grandes potencias nucleares, cuando se habla del mantenimiento o la ruptura del sistema de estabilidad estratégica global.

Por tanto, solo queda sobre la mesa la expectativa cierta de los responsables estratégicos de los Estados Unidos de poder desarrollar libremente y sin ataduras políticas y legales avanzados sistemas misilísticos basados en las tecnologías de la hipervelocidad y las cargas nucleares de bajo rendimiento para su empleo táctico, que son el sueño de los teóricos de la guerra nuclear limitada. Como reconoció cándidamente la subsecretaria de Defensa, Andrea Thompson, el 6 de febrero de 2019:

«Ahora el Departamento de Estado, podrá realizar las actividades de investigación y desarrollo prohibidas por el Tratado INF». El argumento es que el mundo actual es muy inestable, hay grandes potencias que disputan la hegemonía americana y, por tanto, los Estados Unidos deben tener todas las opciones disponibles para hacer frente a las amenazas presentes y futuras, incluido el desarrollo y despliegue de cualquier tipo de armas que supongan una ventaja comparativa frente a un potencial adversario.

Sin embargo, el resultado que se consiga al final puede ser más complejo: Rusia anunció inmediatamente «una respuesta equivalente» frente a la decisión de Washington<sup>15</sup>, es decir, también se pone manos a la obra para adquirir todos los misiles supersónicos e hipersónicos con carga convencional y nuclear que pueda tener, ahora también basados en tierra<sup>16</sup>, sin ataduras legales.

## **5. ESCENARIOS ESTRATÉGICOS TRAS EL DESMANTELAMIENTO DE LOS TRATADOS DE DESARME**

Ante la nueva situación estratégica que plantea el abandono definitivo de los tratados de desarme de la posguerra fría, ¿qué escenarios se plantean para la seguridad internacional en un futuro próximo? Pensamos que, en realidad, ninguna de las dos grandes potencias nucleares, poseedoras del noventa y dos por ciento de las armas nucleares existentes en el mundo, acepta ya el Tratado INF, es decir, rechazan las limitaciones al desarrollo de misiles de corto y medio alcance que consideran absolutamente necesarios para enfrentar nueva e inciertas amenazas. Esto supone la ruptura definitiva del régimen de estabilidad estratégica porque dejan de tener vigencia los acuerdos que facilitaron el final de la Guerra Fría, permitieron la reunificación de Alemania y el retorno de los países ocupados de más allá del Telón de Acero a la democracia. También se complica extraordinariamente la ecuación de la disuasión porque, como hemos examinado, ¿cómo se puede saber que un misil de estas características en vuelo supone una amenaza de ataque nuclear o no? Y finalmente, incita a una nueva carrera de armas estratégicas que puede ser potencialmente

---

<sup>15</sup> Cit. en RT (2019, 2 de febrero). Rusia suspende su participación en el Tratado INF como respuesta a la retirada de EEUU, <https://actualidad.rt.com/actualidad/304327-putin-rusia-suspender-participacion-tratado>

<sup>16</sup> En RT (2019, 2 de febrero). Putin aprueba el desarrollo de un misil supersónico de medio alcance tras la retirada de EEUU del Tratado INF, <https://actualidad.rt.com/actualidad/304328-putin-rusia-iniciar-desarrollo-misil>

catastrófica para la seguridad internacional<sup>17</sup>, precisamente lo que ambas partes, ingenuamente para sus ciudadanos, niegan públicamente.

El primer escenario parece el más obvio, por su simplicidad. Se trata de dejar que cada potencia haga lo que quiera sin más restricciones que sus propios intereses nacionales, y sabemos que en el caso de las grandes potencias estos intereses se basan en el mantenimiento del sistema, que en la sociedad actual son intereses de seguridad globales. Hablamos, por tanto, de un régimen implícito. Pero la ausencia de restricciones normativas, es decir, un régimen explícito, abre la puerta a una nueva carrera de armamento, con especial énfasis en la militarización del espacio y las armas avanzadas, que implicaría tanto a las grandes potencias clásicas como a las emergentes, que se ven compelidas a participar so pena de quedar rezagas en la pugna por las nuevas por la influencia internacional, entendida ésta como acceso a las tecnologías más avanzadas.

En segundo lugar, como han sugerido recientemente funcionarios de la Administración Trump, se plantea negociar y firmar un nuevo tratado de desarme global que abarque todas las armas nucleares, estratégicas y no estratégicas, y que incluiría la renovación del Tratado START que vence en 2021. Esta idea no ha sido rechazada expresamente por Moscú y parece que es la solución en la que se está trabajando actualmente al más alto nivel diplomático.

Finalmente, se puede plantear un tercer escenario muy hipotético, en el que las potencias europeas adoptaran las decisiones para producir los avances necesarios de cara al establecimiento de un régimen de control nuclear intraeuropeo, que sería uno de los fundamentos de un nuevo sistema de seguridad regional dentro del régimen de estabilidad estratégica global. Parece que la retirada del Reino Unido de la Unión Europea permite especular políticamente sobre este objetivo. Para lograrlo sería preciso que los dirigentes europeos tuvieran una conciencia clara de los intereses que están en juego en estos momentos en la lucha por la hegemonía global y decidieran jugar dicho juego de forma autónoma (para este debate LIPPERT, VON ONDARZA y PERTHES, 2019). Pero esta opción se plantea siempre dentro del Bloque Occidental, que es la comunidad de valores más avanzada que existe actualmente y que, en realidad, es la única que tiene una visión global de la sociedad humana. Pero este escenario requiere de liderazgo

---

<sup>17</sup> No nos referimos ni mucho menos a un eventual enfrentamiento bélico, sino a que resulte en el agotamiento económico de una o varias de las potencias del sistema, según las tesis de Paul KENNEDY en *Auge y caída de las grandes potencias* (1994).

europeo y ante la ausencia manifiesta del mismo parece que se descarta desde el principio.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADÁN GARCÍA, A. J. (2019). *70 años de evolución estratégica en la OTAN*, Documento Marco IEEE 4/2019, [http://www.ieee.es/contenido/noticias/2019/04/DIEEEM04\\_2019ANGADA-OTAN.html](http://www.ieee.es/contenido/noticias/2019/04/DIEEEM04_2019ANGADA-OTAN.html)
- BROOKES, P. (2019). *The INF Treaty-What it means for the US, Russia and China today*, The Heritage Foundation, <https://www.heritage.org/node/10612903/print-display>
- KENNEDY, P. (1994). *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza y Janés.
- KREPINEVICH, A. (2019). *The decline of deterrence*, Hudson Institute, <https://www.hudson.org/research/14871-the-decline-of-deterrence>
- LIPPERT, B., VON ONDARZA, N. y PERTHES, V. (2019). European Strategic Autonomy, *SWP*, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019RP04/>
- PÉREZ GIL, L. (2016). *Grandes potencias, armas nucleares y conflictos asimétricos*, Documento Marco IEEE 9/2016, <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2016/06/DIEEEM09-2016.html>
- PÉREZ GIL, L. (2018a). Armas nucleares y expansión del poder naval de China, *Escenarios Actuales*, 3, pp. 31-39, [http://www.cesim.cl/EdicionesAnterioresPdf/2018/3\\_2018.pdf](http://www.cesim.cl/EdicionesAnterioresPdf/2018/3_2018.pdf)
- PÉREZ GIL, L. (2018b). La nueva Estrategia de Seguridad Nacional y la Postura Nuclear de los Estados Unidos, *Derecho y Política Internacional*, <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2018/02/la-nueva-estrategia-de-seguridad.html>
- PÉREZ GIL, L. (2018c). El poder dominados de las armas nucleares, *Derecho y Política Internacional*, <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2018/03/el-poder-dominador-de-las-armas-y-la.html>

## ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- EMMOT, R. (2018, 2 de octubre). US would destroy banned Russian warheads if necessary: NATO envoy, *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-usa-nuclear-russia/u-s-would-destroy-banned-russian-warheads-if-necessary-nato-envoy-idUSKCN1MC1J6>

# **LA AGENDA DE MUJER, PAZ Y SEGURIDAD COMO ELEMENTO CLAVE PARA LA PAZ Y LA ESTABILIDAD**

## **THE WOMEN, PEACE AND SECURITY AGENDA AS A KEY ELEMENT OF PEACE AND STABILITY**

**Ana Belén Perianes Bermúdez<sup>1</sup>**  
17 de mayo de 2019

### **RESUMEN**

La comunidad internacional reconoció el sufrimiento adicional de mujeres y niñas en contextos de violencia, conflicto armado y postconflicto tras la aprobación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad en octubre del año 2000. Y, también, el papel clave de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos para lograr una paz duradera y construir sociedades más justas e igualitarias. Los conflictos armados suelen tener lugar en países con elevados niveles de desigualdad y la vulnerabilidad y desprotección de las mujeres es utilizada por las partes. Asimismo, cuentan con muchas dificultades para participar como mediadoras y negociadoras en procesos de paz y en otros puestos de liderazgo político, económico y social en procesos de resolución de conflictos y construcción de la paz. La inclusión de la perspectiva de género en la prevención, gestión y resolución de conflictos y postconflicto es aún marginal.

**PALABRAS CLAVE:** Mujer, Paz, Seguridad, Igualdad de género, Desarrollo.

### **ABSTRACT**

The international community recognized women and girls' additional suffering in violent, armed and post-conflict contexts after the adoption of the United Nations Security Council Resolution 1325 on women, peace and security on October 2000. And also, the essential role of women in the prevention and resolution of conflicts to achieve a sustainable peace and build more equal and fairer societies. Armed conflicts use to take place in countries with high rates of inequality and women's vulnerability and lack of protection are used by the parts. Moreover, women count on lots of difficulties to participate as mediators and negotiators in peace process and other roles of political, economic and social leaderships in conflict resolution and peace building processes. The inclusion of gender perspective in the prevention, management and resolution of conflicts and post-conflict situations is still marginal.

**KEYWORDS:** Women, Peace, Security, Gender Equality, Development.

---

<sup>1</sup> Doctora en Paz y Seguridad Internacional (IUGM)  
PhD in Peace and International Security

## **1. INTRODUCCIÓN**

Los conflictos armados se caracterizan en la actualidad por el elevado número de víctimas civiles y el ataque deliberado a éstas. La vulneración de derechos humanos que soporta la población civil es flagrante pero, mujeres y menores sufren especialmente violencia y vulneración de sus derechos.

Los conflictos suelen tener lugar en países ya de por sí difíciles para ser mujer por los elevados niveles de desigualdad que sufren y, su vulnerabilidad y desprotección es utilizada por las partes. La violencia sexual como táctica de guerra y terrorismo para humillar, dominar, amedrentar o reubicar a comunidades o grupos étnicos y otras circunstancias relacionadas con el crimen organizado, los embarazos forzados o la explotación son algunas de las terribles vulneraciones a sus derechos humanos que padecen mujeres y menores en zonas de conflicto y postconflicto.

Las mujeres cuentan con muchas dificultades para participar como mediadoras y negociadoras en procesos de paz y en otros puestos de liderazgo político, económico y social en contextos de posconflicto y de resolución de conflictos y construcción de la paz. Y, además, la incorporación y liderazgo de las mujeres en puestos vinculados a la seguridad internacional y las Fuerzas Armadas es aún minoritaria, al igual que la presencia de personal femenino en operaciones y misiones de mantenimiento de la paz.

Tras la aprobación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad en octubre del año 2000, la comunidad internacional reconoció el sufrimiento adicional de mujeres y niñas en contextos de violencia, conflicto armado y postconflicto. También, el papel clave de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos para lograr una paz duradera y construir sociedades más justas e igualitarias.

La Resolución 1325 incorporó así la perspectiva de género en la prevención de conflictos, operaciones de mantenimiento de la paz, etapas post-conflicto, de desarme, desmovilización y reintegración, iniciando la Agenda de Mujer, Paz y Seguridad. Además, la Agenda de Mujer, Paz y Seguridad está interconectada con la Agenda 2030.

Pero, transcurridas casi dos décadas desde la adopción de la Resolución 1325 y posteriores, la inclusión de la perspectiva de género en la prevención, gestión y resolución de conflictos y postconflicto es aún marginal.

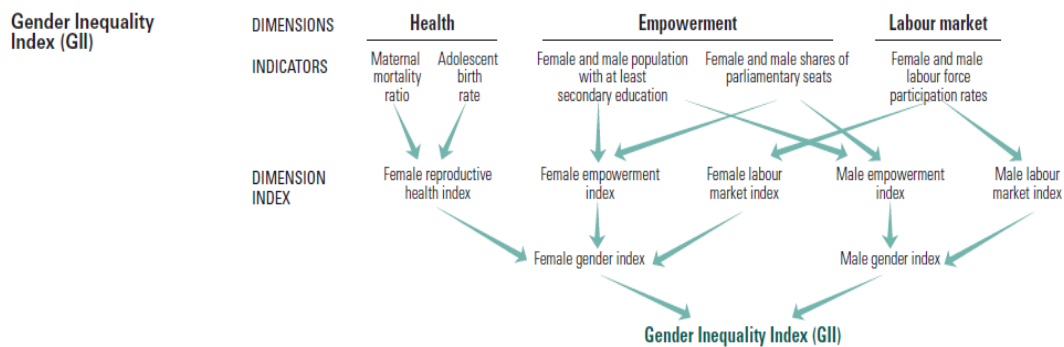
La comunidad internacional y, por extensión, los Estados, tienen la responsabilidad de proteger a mujeres y menores afectados por conflictos armados o situaciones de post-conflicto o violencia. Los retos que soportan requieren de una mayor implicación de las organizaciones internacionales, de los Estados y la sociedad civil y la resolución de los riesgos y amenazas que enfrentan debe ser posicionada indiscutiblemente en el centro de la agenda de la comunidad internacional.

## 2. LA SITUACIÓN DE MUJERES EN ZONA DE CONFLICTO Y POST-CONFLICTO

Los conflictos armados tienen lugar mayoritariamente en países con características ya de por sí complejas para ser mujer.

Así, sufren una doble discriminación por el hecho de ser mujer tanto en situaciones de conflicto armado como postconflicto (incluyendo a las que se encuentran en campos de refugiados o en travesía hacia los anteriores): la desigualdad estructural, que supone discriminación en el acceso a los servicios básicos como sanidad o educación, violencia de género, menor capacidad de tomar sus propias decisiones vitales y dificultades económicas y, la desigualdad que implica su condición de víctima de violencia armada, que agrava su ya de por sí complicada situación (Estébanez, 2016, 265).

**Figura 1.** Gender Inequality Index



Fuente: United Nations Development Programme

La violencia sexual como táctica de guerra y terrorismo para humillar, dominar, amedrentar o reubicar a comunidades o grupos étnicos; los embarazos forzados y, la explotación que llevan a cabo redes del crimen organizado (vinculadas a la prostitución, trabajo forzado, trata o esclavitud) forman parte de las violaciones más graves perpetradas contra los derechos humanos de las mujeres atrapadas en zonas de conflicto armado o en contextos de postconflicto (*Office of the Special Representative of the United Nations Secretary General on Sexual Violence in Conflict*).

Este terrible tipo de violencia perpetrada contra las mujeres lleva también consigo su sufrimiento de por vida debido al estigma que padecen las víctimas en sus propias sociedades. Las mujeres víctimas de violencia sexual en estas circunstancias soportan con frecuencia en sus comunidades estigmas derivados de distintas situaciones, como las que se refieren a haber dado a luz hijos concebidos fruto de violaciones en tiempos de conflicto armado, su forzosa vinculación a grupos extremistas violentos o, el rechazo de sus propios familiares.

Además, las mujeres víctimas de violencia sexual rechazadas por sus comunidades son significativamente susceptibles de padecer inseguridad económica, física y psíquica. Por su parte, los menores nacidos fruto de las violaciones sufridas por sus madres enfrentan ser marginados de por vida por sus comunidades no sólo por los estigmas que se acaban de explicar, sino también por la dificultad de las mujeres para registrar a sus hijos recién nacidos o para obtener certificados de nacimiento en lugares donde es obligatorio conocer la paternidad de los menores para poder realizar este tipo de gestiones administrativas.

Este hecho sitúa a los menores en un limbo legal que incrementa su riesgo de apatricia, impide su acceso a servicios sociales (como sanidad y educación) y acrecienta sus posibilidades de convertirse en potenciales objetivos de futuros procesos de radicalización y reclutamiento por parte de grupos extremistas y de caer víctimas de las redes del crimen organizado (dedicadas por ejemplo al tráfico de seres humanos a la explotación de personas) (*Office of the Special Representative of the United Nations Secretary General on Sexual Violence in Conflict*).

En definitiva, la violencia sexual contra las mujeres en conflictos armados y post-conflicto es utilizada como instrumento de terror colectivo contra la población civil, explicando en parte su significativa incidencia estos contextos (Luzuriaga, 2017, 3).

Resulta también especialmente preocupante el incremento del número de niñas forzadas al matrimonio infantil en zonas de conflicto y postconflicto debido a además de a idiosincrasias de comunidades, a la pobreza de familias y a la creencia de éstas que las menores van a estar mejor protegidas con un marido. A este respecto, de la lista de los 30 Estados con mayores índices de prevalencia de matrimonio infantil, más de la mitad están considerados como Estados frágiles o afectados por conflictos armados (*Office of the United Nations Secretary-General's Envoy on Youth*).

Cabe destacar el caso de Afganistán, país cuya legislación prohíbe el matrimonio infantil pero que, sin embargo, presenta elevadísimos índices de incidencia de este fenómeno. Ésta profunda vulneración de derechos humanos que sufren las niñas afganas se encuentra ampliamente extendida en territorio afgano, donde el 40 por ciento de las menores entre 10 y 13 años son víctimas del matrimonio infantil, mientras que el 32 por ciento lo son a la edad de 14 años y el 27 por ciento con 15 (*United Nations Population Fund*).

La decisión de dar a las menores en matrimonio es tomada por los hombres, mientras que la palabra de las esposas, madres, hermanas y las propias niñas no es tenida en cuenta. Además, dar a luz de forma tan precoz y la escasez de información y servicios de salud sexual y reproductiva acarrea con frecuencia consecuencias negativas para la salud de las menores (como sufrir fístula obstétrica, que puede condenar a las menores a sufrir de por vida problemas de salud y ostracismo).

Las mujeres y menores refugiados también soportan una acusada vulnerabilidad, ya que la discriminación resultado de la situación de conflicto unida a la desigualdad estructural que venían sufriendo con anterioridad al estallido de violencia dificulta su acceso a los servicios básicos distribuidos en los campamentos y multiplica sus posibilidades de ser afectados por abusos sexuales y otros tipos de violencia y de caer víctimas de las redes del crimen organizado dedicadas a la trata de personas (Estébanez, 2016, 287).

Los roles tradicionales de las comunidades se reproducen en los campamentos de refugiados, lo que significa que la distribución de alimentos y otros suministros no es accesible en condiciones de igualdad para las mujeres y, por extensión, para los niños y niñas. Los líderes de los campamentos (hombres) suelen encargarse junto a las organizaciones internacionales y los países de acogida de organizar la distribución de los bienes repitiéndose con frecuencia prácticas arraigadas en la población refugiada como dar de comer primero a los hombres. Si los alimentos no son suficientes, las necesidades de las mujeres y niños se ven subordinadas a las de los varones. Por este motivo, las mujeres y los menores suelen tener más probabilidades de sufrir malnutrición y enfermedades.

Cabría mencionar que los alimentos y otros artículos básicos también son utilizados como objetivo estratégico de guerra, atacando su distribución para perjudicar a la población civil y siendo utilizados por hombres encargados de su reparto en los campos

de refugiados para pedir a cambio de favores sexuales y otro tipo de abusos a mujeres y menores (Estébanez, 2016, 288).

### **3. LA RESOLUCIÓN 1325 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS COMO MARCO DE ACTUACIÓN**

Naciones Unidas adoptó la Agenda de Mujer, Paz y Seguridad tras la aprobación en octubre del 2000 de la Resolución 1325 por parte del Consejo de Seguridad (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2000), suponiendo un hito en la promoción de la perspectiva de género en las tareas de construcción y mantenimiento de la paz y seguridad de la comunidad internacional (Kirby y Shepherd, 2016, 249).

La Resolución 1325 reconoce el sufrimiento adicional de mujeres y menores en contextos de violencia, conflicto armado y situaciones de postconflicto. Manifiesta el rol esencial que las mujeres merecen en la prevención y resolución de conflictos, incluyendo los procesos de negociación, construcción y mantenimiento de la paz así como la reconstrucción postconflicto (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2000).

Con la aprobación de la referida resolución, el Consejo de Seguridad buscaba alcanzar tres objetivos (Gil, 2015, 10-11):

1. La protección de las mujeres, de los niños y niñas contra la violencia de género, en especial contra las violaciones y otras formas de abuso sexual y acabar con la impunidad de los crímenes sexuales de guerra cometidos y que no respondían ante una justicia eficaz y con garantías. Como se indicó previamente, en situaciones de conflicto armado y postconflicto, la violencia sexual es usada para humillar, dominar, amedrentar y dispersar o reubicar a las personas que formar parte de comunidades o grupos étnicos.
2. La participación de las mujeres en la toma de decisiones de los procesos de prevención, gestión de los conflictos y en las negociaciones de paz como recurso esencial para la reconstrucción de la convivencia. En este sentido, la resolución aboga por que las mujeres sean incluidas en la toma de decisiones a todos los niveles en las instituciones internacionales, regionales y nacionales.
3. La incorporación de una perspectiva de género en la prevención de conflictos, en las operaciones de mantenimiento de la paz y en las etapas post-conflicto de desarme, desmovilización y reintegración.

Tras la adopción de la Resolución 1325 han sido aprobadas otras siete resoluciones para clarificar y profundizar en la Agenda de Mujer, Paz y Seguridad:

- La Resolución 1820 (2008) se convirtió en la primera resolución en reconocer la violencia sexual como táctica de guerra al ser utilizada de forma sistemática para conseguir militares o políticas y amparándose en la impunidad. También señala que la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituirse como crimen de guerra, crimen de la humanidad o acto de genocidio (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2008).
- La Resolución 1888 (2009) refuerza la resolución 1820 con respecto a la respuesta a la violencia sexual asociada a las situaciones de conflicto (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2009a).
- La Resolución 1889 (2009) expresa la necesidad de fortalecer la implementación y el seguimiento de la Resolución 1325, insta a establecer indicadores mundiales de cumplimiento de objetivos y refuerza la incorporación de la perspectiva de género en los procesos de adopción de decisiones (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2009b).
- La Resolución 1960 (2010) procura un sistema de rendición de cuentas con respecto a la violencia sexual producida en situaciones de conflicto. En esta línea, el texto exige elaborar listas de agresores e informes anuales sobre sospechosos por actos de violencia sexual e insta a los Estados a asumir compromisos para abordar la cuestión (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2010).
- La Resolución 2106 (2013a) aporta mayor nivel de detalle sobre el funcionamiento de las resoluciones anteriores y exhorta a la comunidad internacional a adoptar un mayor compromiso en cuanto a su implementación y la lucha contra la impunidad por estos crímenes (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2013).
- La Resolución 2122 (2013b) apunta a la necesidad de la rendición de cuentas sobre la aplicación de la Resolución 1325 y la importancia de la participación de las mujeres en todas las etapas de la prevención y resolución de conflictos (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2013).
- La Resolución 2242 (2015) busca reactivar la Resolución 1325 con motivo del 15 aniversario de la adopción de la anterior, instando a los Estados miembros a

incrementar la participación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones a nivel nacional, regional e internacional en lo que se refiere a la prevención, gestión y resolución de conflictos (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2015).

Naciones Unidas alienta a los Estados a desarrollar e implementar planes de acción nacional para avanzar en la Agenda de Mujer, Paz y Seguridad y, otras entidades como la Unión Europea o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) han incorporado elementos de la agenda en sus políticas de seguridad y defensa.

A fecha de diciembre de 2018, son 79 los Estados que han adoptado planes de acción nacional para implementar la Resolución 1325. Con ello, cabría destacar que sólo el 40 por ciento de los Estados cuentan con estos Planes de Acción Nacional, con diferentes grados de compromiso, recursos y herramientas de análisis y monitorización. Estos planes deben guiar con buenas prácticas, mecanismos de monitorización, evaluaciones independientes y recursos suficientes la implementación de esta Resolución y las siguientes (*Peace Women. Women's International League for Peace and Freedom*).

Por su parte, España adoptó su segundo Plan de Acción Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad en septiembre de 2017 (Boletín Oficial de España), inspirado por un concepto integral de seguridad que posiciona la seguridad humana en el centro de la acción exterior del país. Las prioridades geográficas que fija el segundo Plan de Acción Nacional español son las que aborda el Plan Director de la Cooperación Española como prioritarios para la cooperación de nuestro país:

- África: Mali y Rep. Centroafricana.
- Asia: Afganistán.
- Oriente Próximo: Palestina y Líbano.
- América Latina: Colombia.
- Europa (Organización para la Seguridad y Cooperación de Europa-OSCE):  
Ucrania.

#### **4. LA AGENDA DE MUJER, PAZ Y SEGURIDAD INTERCONECTADA CON LA AGENDA 2030**

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con sus 17 Objetivos (ODS) fue aprobada por más de 150 jefes de Estado y de Gobierno en 2015. De aplicación

universal, la Agenda 2030 guía los esfuerzos a nivel global para lograr un mundo más sostenible en el año 2030.

Los ODS surgieron como herederos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) buscando ampliar las metas no alcanzadas por los anteriores. Los nuevos objetivos (Objetivos de Desarrollo Sostenible) instan a los Estados con independencia de los recursos económicos con que cuenten a adoptar medidas que promuevan la prosperidad. Sin embargo, los ODS no obligan jurídicamente a los Estados y recae en éstos la decisión de adoptar estrategias estableciendo marcos nacionales para su implementación.

**Figura 2.** Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Agenda de Mujer, Paz y Seguridad presenta una interconexión directa con la Agenda 2030 y, en particular con los ODS 5 (igualdad de género y empoderamiento de la mujer), ODS 16 (promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas) y ODS 17 (alianzas para lograr los objetivos).

Respecto al ODS 5 y la urgente necesidad de incrementar esfuerzos globales para avanzar hacia la igualdad de género, el establecimiento de nuevos marcos legales garantizando su cumplimiento allá donde sea necesario y erradicar las prácticas nocivas

para las mujeres resulta esencial para combatir la discriminación basada en el género que prevalece en gran medida a nivel mundial.

Naciones Unidas destaca varios datos que explican por sí solos la situación de desigualdad que sufren las mujeres en el mundo (Objetivos de Desarrollo Sostenible):

- A nivel mundial, 750 millones de mujeres y niñas se casaron antes de los 18 años y al menos 200 millones de mujeres y niñas en 30 países se sometieron a la mutilación genital femenina.
- En 18 países, los esposos pueden impedir legalmente que sus esposas trabajen; en 39 países, las hijas y los hijos no tienen los mismos derechos de herencia y, en 49 países no existen leyes que protejan a las mujeres de la violencia doméstica.
- Una de cada cinco mujeres y niñas, incluido el 19 por ciento de las mujeres y las niñas de 15 a 49 años, han sufrido violencia física y/o sexual por parte de una pareja íntima, durante los últimos 12 meses. Sin embargo, en 49 países no existen leyes que protejan específicamente a las mujeres contra tal violencia.
- Aunque las mujeres han logrado significativos avances en la toma de cargos políticos en todo el mundo, su representación en los parlamentos nacionales de 23,7 por ciento aún está lejos de la paridad.
- Solo el 52 por ciento de las mujeres casadas o en una unión, toman libremente sus propias decisiones sobre relaciones sexuales, uso de anticonceptivos y atención médica.
- Las mujeres que poseen tierras agrícolas a nivel global representan solo el 13 por ciento del total.

La necesidad de enfocarse tanto en hombres como en mujeres para concienciar y trabajar por la igualdad de género y reconstruir masculinidades positivas con planteamientos de largo plazo y cambios transformativo es también clara (Kaya; Luchtenberg, 2018, 33). Asimismo, es imprescindible proporcionar a las niñas educación como una de las herramientas de empoderamiento más valiosas. La educación provee a las niñas y las mujeres el conocimiento, las capacidades y autoconfianza para empoderarse a sí mismas (OECD, 2012, 9-10).

El ODS 16 aboga por hacer frente a los desafíos que afronta la humanidad (como amenazas de homicidio intencional, vulneración de derechos de menores, tráfico de seres humanos u otro tipo de abusos cometidos por las redes del crimen organizado, entre otras) construyendo y fortaleciendo sociedades instituciones efectivas y responsables en todos los niveles y proveyendo acceso a la justicia para todos. El camino hacia la construcción de sociedades más pacíficas e inclusivas pasa por establecer reglamentaciones más eficientes y transparentes (como la implementación del registro mundial de nacimientos y la creación de instituciones nacionales de derechos humanos independientes) con presupuestos gubernamentales integrales y realistas (Objetivos de Desarrollo Sostenible).

Por su parte, el ODS 17 (Objetivos de Desarrollo Sostenible) establece la necesidad de crear alianzas inclusivas a nivel global, regional, nacional y local entre gobiernos, sector privado y sociedad civil para trabajar por el desarrollo sostenible del planeta. Las alianzas para el financiamiento de programas dirigidos para mejorar la calidad de vida de las personas y comunidades (como podrían ser ayudas dirigidas a personas refugiadas y desplazadas internas a consecuencia por ejemplo de conflictos armados) son algunos de los elementos principales a implementar para alcanzar el ODS 17.

Sin embargo, se requiere con urgencia movilizar y dirigir recursos públicos y privados incluyendo inversiones a largo plazo y la inversión extranjera directa respetuosa con los derechos humanos y el desarrollo sostenible, especialmente en los países en desarrollo. Todo ello bajo el control y refuerzo de mecanismos nacionales y entidades fiscalizadoras y obteniendo datos desglosados fiables que sirvan de base para la implementación de políticas y programas de desarrollo (como censos de población y vivienda).

## **5. RETOS DE LA AGENDA DE MUJER, PAZ Y SEGURIDAD**

Las nuevas tipologías de conflictos y entornos de seguridad (en menos de una década, el número de grandes conflictos se ha triplicado) y el surgimiento de amenazas como el auge del extremismo violento y el terrorismo, el incremento exponencial del número de refugiados y desplazados internos huyendo también del crimen organizado, las hambrunas u otros retos para la seguridad humana hace imprescindible más si cabe que los asuntos de Mujer, Paz y Seguridad deban priorizarse sin excusas en la agenda internacional.

Desde la aprobación de la Resolución 1325, se han producido algunos avances en materia de Mujer, Paz y Seguridad, como el compromiso de desarrollo de sus objetivos por parte del Consejo de Seguridad y el sistema de agencias de Naciones Unidas, de la OTAN y otras organizaciones internacionales, de la sociedad civil y de multitud de países a través del desarrollo a nivel nacional de planes de acción nacional.

Cantidad de organizaciones internacionales y de representantes de la sociedad civil se encuentran muy implicados en los trabajos de concienciación a nivel global de los riesgos y retos que enfrentan las mujeres, los niños y las niñas en zonas de conflicto, postconflicto y campos de refugiados y en el necesario incremento de liderazgos de mujeres en puestos vinculados con responsabilidades en el ámbito de la seguridad internacional y en las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la gravedad de los retos analizados previamente en este estudio y que soportan mujeres y menores en estos contextos hace preciso avanzar con más urgencia en los trabajos de cara al cumplimiento de la Resolución 1325 y posteriores sobre Mujer, Paz y Seguridad.

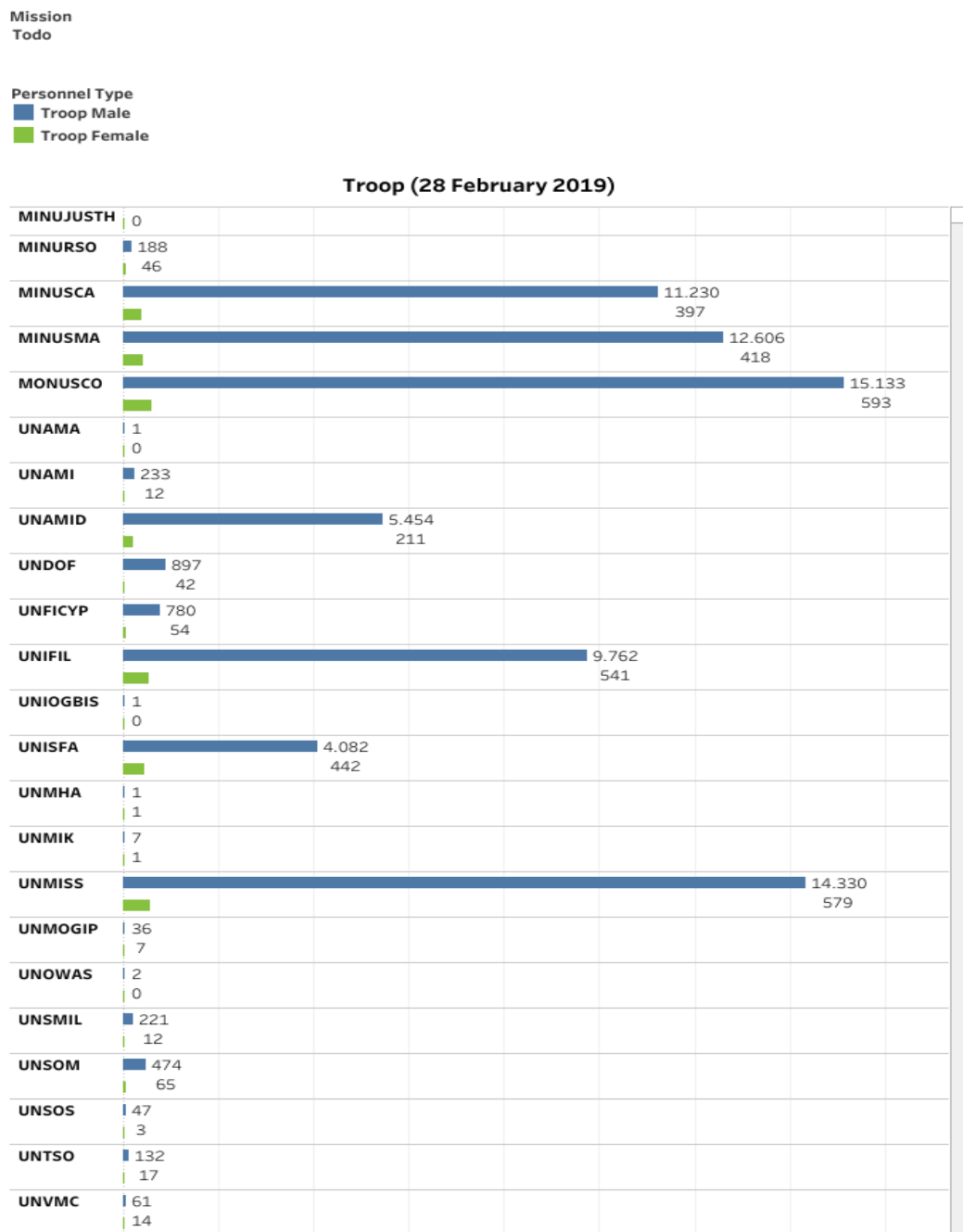
Para ello, es imprescindible incrementar el empoderamiento de las mujeres y su incorporación a todos los niveles de los procesos de decisión políticos, una justicia más efectiva que evite la impunidad, un ambiente de seguridad para las mujeres y niñas en zonas de conflicto, postconflicto y campos de refugiados y la dotación de recursos económicos para apoyarlas, como los dedicados en etapas de postconflicto a la generación de programas de empleo y proyectos de emprendimiento (*Department of Peacekeeping Operations/Department of Political Affairs/UNIFEM (United Nations, 2010, 13)*).

Cabría destacar que contar con la presencia de personal femenino civil y militar (aún minoritaria) en operaciones de mantenimiento de la paz es esencial para alcanzar lograr una paz sostenible y mejorar la situación de mujeres, niñas y niños en regiones afectadas por conflictos y situaciones postconflicto (Naciones Unidas, Mantenimiento de la Paz).

Así, la participación de mujeres en estas operaciones de mantenimiento de la paz sirve como inspiración para las mujeres autóctonas porque las primeras se configuran como modelos de comportamiento en el plano local, empoderando a la mujer en la comunidad anfitriona; como vía para facilitar que las mujeres puedan realizarse exámenes médicos en aquellas comunidades que no permitan que médicos varones puedan atender a pacientes de sexo femenino; para ayudar a las excombatientes en la

vida civil; entrevistar a las víctimas de la violencia o, simplemente para poder interactuar con las mujeres; como herramienta para ampliar la red de información de modo que amplíe los conocimientos en una misión de mantenimiento de la paz y ayude a mitigar los conflictos y enfrentamientos; para mentorizar a las mujeres cadetes en las academias militares y de policía y, para fomentar un mayor sentido de seguridad en la población local, en particular las mujeres y los niños.

**Figura 3.** Desglose mensual del número de hombres y mujeres del personal uniformado que trabaja en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas. A fecha de 28 de febrero de 2019



Fuente: Naciones Unidas. Mantenimiento de la Paz

**Figura 4.** Presencia de mujeres civiles y militares en operaciones de mantenimiento de la paz. 2018



Fuente: Naciones Unidas. Mantenimiento de la Paz

Otro reto pendiente es la participación de las mujeres como mediadoras y negociadoras en los procesos de paz. Las dificultades que sufren las mujeres para acceder a los ámbitos de poder económico, social, político y militar y las esferas de decisión suponen un escollo fundamental para que puedan participar en los procesos de decisión en igualdad de oportunidades que los hombres, como agentes de cambio en sus comunidades y, por ende, para la consecución de la Agenda de Mujer, Paz y Seguridad.

Los datos reflejan la importancia de la participación de las mujeres en los procesos de paz. Así cuando ellas intervienen en estos procesos, existe un 35 por ciento más de probabilidades de que los acuerdos de paz se prolonguen al menos 15 años (O'Reilly; Súilleabháin; Paffenholz, 2015, 16).

También, evidencian de forma rotunda la escasísima o frecuente nula participación de las mujeres como negociadoras en los procesos de paz que se han producido durante los últimos años o están teniendo lugar en la actualidad (*Council on Foreign Relations*):

- Siria. Actualidad. 16 por ciento.
- Afganistán. Actualidad. 6 por ciento.
- Israel y Territorios Palestinos. Actualidad. 25 por ciento
- Myanmar. Actualidad. 17 por ciento.
- Yemen. Actualidad. 11 por ciento
- Colombia. 2016. 33 por ciento.
- Filipinas. 2014. 32 por ciento.

- República Centro Africana. 2008. 0 por ciento.
- Kenya. 2008. 25 por ciento.
- Uganda. 2008. 0 por ciento.
- Nepal. 2006. 0 por ciento.
- Darfur. 2006. 8 por ciento.
- Sudán. 2005. 0 por ciento.
- Liberia. 2003. 0 por ciento.
- República Democrática del Congo. 2002. 12 por ciento.
- Somalia. 2002. 0 por ciento.
- Burundi. 2000. 2 por ciento.
- Sierra Leona. 1999. 0 por ciento.

Además, a pesar de que los conflictos impactan de forma diferente en hombres y mujeres, los presupuestos de recuperación postconflicto tienen a ignorar las necesidades específicas de éstas, como las referidas a su empoderamiento económico, en economías que tienen a privilegiar el empleo de los hombres. A este respecto, menos del 5 por ciento de los fondos propuestos se centra en proyectos que abordan esas necesidades y objetivos de igualdad de género en su conjunto (True, 2013).

Como dijo el anterior Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon en las conmemoraciones del 10º aniversario de la adopción de la Resolución 1325, “la paz sostenible sólo será posible con la participación plena de las mujeres, sus perspectivas, su liderazgo, la asunción de sus necesidades y presencia equitativa allá donde quiera construirse y mantenerse la paz” (*Department of Peacekeeping Operations/Department of Political Affairs/UNIFEM (United Nations, 2010, 8)*).

## **6. CONCLUSIONES**

La inclusión de la perspectiva de género en la prevención, gestión y resolución de conflictos y contextos de postconflicto es aún marginal.

Alcanzar un desarrollo sostenible exige luchar decididamente contra la desigualdad estructural que sufren las mujeres en todo al mundo abogando por una seguridad inclusiva, mayor concienciación y una firme voluntad política a todos los niveles (Estados, organizaciones internacionales y sociedad civil) que permitan cambios transformadores hacia la consecución de la igualdad de género a largo plazo y construir sociedades inclusivas.

Para ello, resulta imprescindible incrementar de forma significativa la participación de las mujeres en los procesos de decisión política y económica, su visibilización social y, a su vez, la implicación total de los hombres con la Agenda de Mujer. La igualdad de género es una cuestión de derechos humanos de alcance global, no sólo “un asunto de mujeres”.

Además, se requiere la firme asunción de las partes en conflicto de los principios y valores que emana del Derecho Internacional existente relativo a la protección de mujeres, niños y niñas afectados por conflictos armados y situaciones de violencia junto a la adopción de medios, programas y recursos que permitan garantizar sus derechos. Por ejemplo, estableciendo mecanismos que permitan garantizar la participación de las mujeres como mediadoras y negociadoras en los procesos de paz, luchar de forma eficaz contra la impunidad, por reconocer el dolor de las víctimas, lograr la reconciliación nacional, contar con presupuestos de recuperación postconflicto inclusivos que fijen como prioridades cubrir las necesidades específicas de las mujeres.

En definitiva, sin igualdad de género no será posible alcanzar una paz duradera sostenible.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ESTÉBANEZ, P. (2012): La mujer en conflictos armados y guerras. En *Cuadernos de Estrategia* 157. *El papel de la mujer y el género en los conflictos*. Instituto Español de Estudios Estratégicos y Centro Mixto de la Universidad de Granada-Mando de Adiestramiento y Doctrina. Madrid: Ministerio de Defensa, 2012. pp. 263-302.
- GIL, J. L. (2015). La resolución 1325. El hito que puso en marcha el mecanismo. Tres efectos a conseguir. En *La mujer y el género en operaciones. Análisis y lecciones después del despliegue de Afganistán. Plan Anual de Investigación 2015. Documento de Investigación 09/2015*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/2015/DIEEEINV09-2015\\_Mujer\\_operaciones\\_Leccionesaprendidas\\_GilRuiz.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2015/DIEEEINV09-2015_Mujer_operaciones_Leccionesaprendidas_GilRuiz.pdf)
- KAYA, Z. N., & LUCHTENBERG, K. N. (2018). *Displacement and Women's Economic Empowerment: Voices of Displaced Women in the Kurdistan Region of Iraq*. *Gender Action for Peace and Security*, The LSE Centre for Women, Peace and Security, Women for Women International, <http://www.lse.ac.uk/women-peace-security/assets/documents/2018/LSE-WPS-DisplacementEcoEmpowerment-Report.pdf>
- KIRBY, P.; SHEPHERD, L.J. (2016). *Reintroducing women, peace and security*. *International Affairs* 92 (2), pp. 249–254, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2346.12550/abstract>
- LUZURIAGA, P. (2017). *Violencia sexual en contextos de conflicto armado en el África subsahariana: tendencias y retos actuales*. Documento Iecah 20/2017, [http://campusiecah.org/www/F/WEB/Documento20\\_PaulaLuzuriaga.pdf](http://campusiecah.org/www/F/WEB/Documento20_PaulaLuzuriaga.pdf).
- O'REILLY, M.; O'SÚILLEABHÁIN, A.; PAFFENHOLZ, T. (2015). *Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes*, International Peace Institute, <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/IPI-E-pub-Reimagining-Peacemaking.pdf>

- PEACE WOMEN. WOMEN'S INTERNACIONAL LEAGUE FOR PEACE AND FREEDOM, (n.d.). *National Action Plans for the implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security*, <http://www.peacewomen.org/member-states>
- TRUE, J. (2013). *Women, peace and security in post-conflict and peacebuilding contexts*. Policy Brief February 2013. Norwegian Peacebuilding Resource Centre, [http://www.peacewomen.org/assets/file/true\\_noref\\_unscr1325\\_feb\\_2013\\_final.pdf](http://www.peacewomen.org/assets/file/true_noref_unscr1325_feb_2013_final.pdf)

#### ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- BOLETÍN OFICIAL DE ESPAÑA (2017). Resolución de 1 de septiembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, por la que publica el II Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad. 14 de septiembre de 2017, <https://www.boe.es/boe/dias/2017/09/14/pdfs/BOE-A-2017-10517.pdf>
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2000). *Resolución 1325 (2000)*, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1325\(2000\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1325(2000))
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2008). *Resolución 1820 (2008)*, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1820%20\(2008\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1820%20(2008))
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2009a). *Resolución 1888*, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1888%20\(2009\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1888%20(2009)).
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2009b). *Resolución 1889*, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1889%20\(2009\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1889%20(2009))
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2010). *Resolución 1960*, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1960%20\(2010\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1960%20(2010))
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2013a). *Resolución 2106*, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2106\(2013\)&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2106(2013)&referer=/english/&Lang=S)
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2013b). *Resolución 2122*, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2122\(2013\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2122(2013))
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS (2015). *Resolución 2242*, [https://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1531113\\_ES.pdf](https://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1531113_ES.pdf)
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, (n.d.). *Women'S roles in peace processes*, <https://www.cfr.org/interactive/interactive/womens-participation-in-peace-processes/explore-the-data>
- DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS | DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS/UNIFEM (UNITED NATIONS), (n.d.). *Women count for peace. The 2010 Open Days on Women, Peace and Security*, [http://www.peacewomen.org/sites/default/files/wps\\_womencount4peaceopendaysreport\\_unifem\\_oct2010\\_0.pdf](http://www.peacewomen.org/sites/default/files/wps_womencount4peaceopendaysreport_unifem_oct2010_0.pdf)
- OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE, (n.d.). *La Agenda de Desarrollo Sostenible*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- OFFICE OF THE SECRETARY-GENERAL'S ENVOY ON YOUTH, (n.d.). *#YouthStats: Armed Conflict*, <http://www.un.org/youthenvoy/armed-conflict/>
- OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY-GENERAL ON SEXUAL VIOLENCE IN CONFLICT. *9Th Report of the United Nations Secretary-General on Conflict-Related Sexual Violence*, <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/SG-report-key-facts2018.pdf>
- ORGANISATION FOR ECONOMIC AND CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2012). *Women's economic empowerment. The OECD DAC Network on Gender Equality (GENDERNET) Poverty Reduction and Pro-Poor Growth: The Role of Empowerment*, <http://www.oecd.org/dac/gender-development/about-gendernet.htm>
- OTAN (2016). *New Civil Advisory Society Panel on Women, Peace and Security*, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_136119.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_136119.htm)
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT FUND (2016), *Invest in teenage girls for a more just, stable and peaceful world*, <https://afghanistan.unfpa.org/news/invest-teenage-girls-more-just-stable-and-peaceful-world>
- UNITED NATIONS PEACEKEEPING, (n.d.). *Gender*, <https://peacekeeping.un.org/en/gender>

PANEL III

PROGRAMA DE DOCTORADO EN SEGURIDAD INTERNACIONAL

*Coordinadores*

MIGUEL REQUENA DÍEZ DE REVENGA

*Coordinador programa de doctorado en Seguridad Internacional*

MARÍA ISABEL GARCÍA GARCÍA

*Investigadora en formación del IUGM*

# **EL PROBLEMA DE LA COLABORACIÓN INTERNACIONAL EN LA PROVISIÓN DE BIENES DE DEFENSA EN EUROPA**

## **THE INTERNATIONAL COLLABORATION ISSUE IN THE EUROPEAN DEFENCE ASSETS PROVISION**

**Santiago García Peña<sup>1</sup>**

19 de marzo de 2019

### **RESUMEN**

La colaboración internacional ha adquirido un protagonismo cada vez mayor en la adquisición de bienes de defensa, históricamente limitada por el carácter autárquico de los Estados. Mediante el establecimiento de un marco teórico, que considera diferentes estrategias para conseguir la colaboración, se identifican y analizan los factores que la estimulan o restringen, poniendo de manifiesto las dificultades de materializar un marco común debido a profundas razones de peso apoyadas en las diferentes percepciones de los Estados que prefieren mantener su autonomía nacional. A pesar de los problemas identificados, la colaboración es aconsejable cuando el número de Estados es reducido, existe confianza de iteraciones anteriores, el reparto de beneficios está basado en un punto focal previamente consensuado y existe un sistema coercitivo que incentive la colaboración. Este escenario, podría aumentar la seguridad y confianza en los acuerdos de colaboración y facilitaría la coordinación interestatal para una provisión de bienes más eficiente.

**PALABRAS CLAVE:** problema de colaboración, Estados, provisión de bienes de defensa, Unión Europea, intereses nacionales.

### **ABSTRACT**

International collaboration has become a growing role in the acquisition of defence assets, historically limited by the autarkic character of the States. Through the establishment of a theoretical framework, which considers different strategies to achieve collaboration, the factors that stimulate or restrict it are identified and analysed, highlighting the difficulties to realize a common framework, due to deep compelling reasons that the States have in the defence field, while they prefer to maintain their national autonomy. Despite the problems identified, collaboration is advisable when the number of States is small and there is a strong confidence based on previous iterations. Where the distribution of benefits is based on a previously agreed upon focal point and there is a coercive system that encourages or sanctions States to manifest collaborative behaviour. This scenario could increase security and confidence in collaboration agreements and facilitate interstate coordination for a more efficient provision of assets.

---

<sup>1</sup> Ingeniero en la industria aeroespacial.  
Engineer in the aerospace industry.

**KEYWORDS:** collaboration issue, States, defence assets provision, European Union, national interests.

## **1. INTRODUCCIÓN**

El ser humano, como animal social y racional, actúa con el propósito de alcanzar sus objetivos. De ahí que los comportamientos colaborativos llamen el interés de los académicos; como ocurrió en los años ochenta, donde el incremento de los intentos de cooperación en asuntos de seguridad entre Estados, se convirtió en tema de interés para los investigadores (Keohane, 1984; Lipson, 1984; Axelrod, 1984); ya que en la mayoría de los casos facilitaba a los Estados la consecución sus objetivos.

En este sentido, en el presente artículo se realiza un análisis del problema de colaboración internacional, todavía existente a día de hoy en la provisión de bienes de defensa, con el objetivo de identificar los factores que estimulan o restringen este tipo de acuerdos.

## **2. MARCO TEÓRICO, ¿CÓMO FUNCIONA LA COLABORACIÓN INTERNACIONAL?**

### **2.1. Concepto**

Para centrar el concepto de cooperación internacional, es útil la definición que hace la Real Academia Española en el marco del derecho comunitario europeo, como la «posibilidad de que varios Estados miembros adopten un régimen de integración más intenso en algunos ámbitos»; situación que se desarrolla «cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias actuales o anticipadas de otros a través de un proceso de coordinación de políticas» (Lindblom, 1965, 227).

Aunque desde una óptica teórica pueda apreciarse como un tema trivial, en la realidad este tipo de acuerdos se enfrentan a diferentes problemas que serán objeto de análisis en siguientes apartados.

### **2.2. Formas de conseguir el comportamiento cooperativo**

En la literatura existen diferentes maneras de conseguir acuerdos de cooperación internacional entre Estados que se pueden clasificar dentro de tres tipos de estrategias principales (Young, 1989, 87-96):

1. *De forma tácita.* El comportamiento cooperativo se obtiene por medio de estrategias de reciprocidad, iteración-sanción, sin acuerdo o comunicación explícita. (Axelrod, 1984, 27-54).

2. ***Mediante un proceso de negociación explícito.*** A través de una negociación acordada entre las partes se alcanza un acuerdo de colaboración (Grieco, 1990, 47, 231; Oye, 1985, 16-17).
3. ***Por imposición.*** Las diferencias de poder e influencia de los Estados, permite que el actor más fuerte obligue al resto a ajustar y coordinar sus políticas para alinearlas con las suyas propias (Gowa, 1986, 167-186).

En referencia a la primera estrategia, desde un punto de vista teórico se analiza dentro de la Teoría de Juegos en el Dilema del Prisionero de dos individuos iterado (Axelrod, 1984, 27-54), donde surge el comportamiento cooperativo a medida que las expectativas de los actores convergen, sin necesidad de acuerdo explícito. Las estrategias de reciprocidad juegan un papel importante al estar basadas en el comportamiento entre Estados en relaciones anteriores. Desde un punto de vista práctico, es complicado conseguir un acuerdo sin haber existido al menos un acercamiento entre las partes y mucho menos en temas estratégicos o relacionados con la seguridad nacional.

En el segundo tipo de estrategias, tienen cabida la mayoría de los programas de colaboración internacional en el sector público (creación de instituciones internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Naciones Unidas, el Consejo Europeo, el Fondo Monetario Internacional o los tratados de colaboración *ad hoc* entre diferentes Estados para proyectos concretos de cooperación interestatal), en el ámbito privado (por ejemplo, fusiones, como *European Aeronautic Defence and Space Company* (EADS) o *Matra BAE Dynamics Alenia* (MBDA); alianzas estratégicas, como *ANZAC Alliance*; consorcios, como *Euromissile* o *Eurofighter GmbH*; o, acuerdos internacionales a lo largo de la cadena de suministro), o en la colaboración público-privada (por ejemplo, *European Cybersecurity Organization* (ECSO), la primera asociación público-privada europea en ciberseguridad).

En cuanto al tercer tipo, las asimetrías de influencia se traducen en una menor tentación de desertar por parte de los Estados más débiles, al tener asegurada la sanción por parte de los más fuertes (Conybeare, 1985, 170). El programa *Joint Strike Fighter* (JSF) es un ejemplo de este tipo de estrategia, donde EE.UU. como líder del proyecto,

aprovechó su poder para definir diferentes niveles de influencia para el resto de Estados, tanto en la definición de requisitos como en posteriores modificaciones (Ozdemir, 2009, 47-48).

Este tipo de estrategia tiene como desventaja el abuso de la posición dominante, consecuencia de la falta de alternativas, que acaba debilitando la relación entre Estados debido, principalmente, a problemas en la distribución de trabajo y en la transferencia de capacidades tecnológicas clave por parte del actor principal, como sucedió en el programa JSF (Gertler, 2009, 12-15; Dodd, 2004, 1; Lok, 2004, 1). Por tanto, en este tipo de escenarios, teniendo en cuenta que los Estados hacen una valoración de los costes y beneficios para participar en el programa, puede ser más conveniente la participación de Estados pequeños con escasas capacidades industriales, siendo ésta aconsejable en la medida en que exista un alineamiento de objetivos.

### **2.3. Factores que motivan el comportamiento cooperativo de los Estados**

Las decisiones de los Estados responden a múltiples motivaciones que se pueden dividir en dos grandes grupos, “con el objetivo de” y “debido a” (Snyder, 1963, 144).

En el primer grupo, se identifican las intenciones que mueven a los Estados a tomar una decisión como, por ejemplo, la salida de Francia del Programa *Eurofighter* para desarrollar un avión de combate nacional, o la adopción del euro como moneda oficial para reducir los costes de transacción y facilitar la libre circulación.

En el segundo caso, se basan en experiencias anteriores tanto positivas, por ejemplo, debido al éxito en acuerdos de colaboración previos o relaciones históricamente cercanas a causa de la cercanía geográfica o intereses geopolíticos comunes; como negativas, por ejemplo, el abandono de terceros Estados en programas de colaboración o frágiles relaciones consecuencia de conflictos históricos aún no resueltos.

Para ambos casos, existen investigaciones que analizan los diferentes factores que influyen en las motivaciones estatales en el ámbito de las situaciones cooperativas y, en algunas ocasiones, proponen la elaboración de un modelo para interacciones sociales donde se relacionan más de cuarenta factores diferentes agrupados en ocho categorías (Gifford, 2008, 273-280). Este modelo genera un entramado complejo de influencias y dependencias entre los diferentes factores. Para simplificar, en el presente artículo se realiza un análisis reduciendo dicha clasificación a cuatro categorías que se han considerado los pilares generales de los problemas de colaboración internacional en la

provisión de bienes de defensa: el problema de la comunicación, el problema social, el problema económico y el problema institucional y regulatorio.

### **3. EL PROBLEMA DE LA COMUNICACIÓN**

Las interacciones entre los actores se basan en el intercambio de información, siendo un requisito previo característico para iniciar un trato. Generalmente, las partes no disponen de la misma cantidad de información y existe una comunicación y transparencia limitada o sesgada.

Estas asimetrías surgen como consecuencia de la confidencialidad o de la acción deliberada de compartir información insuficiente; siendo improbable que ésta se comparta libremente cuando permite obtener mayor influencia respecto al resto de partes, así como un beneficio razonable (Clarkson, Jacobsen y Batcheller, 2007, 827-839). Como consecuencia, las valoraciones económicas se distorsionan y se dificulta una asignación de recursos óptima (Williamson, 1985, 47), lo que proporciona un resultado final ineficiente, convirtiéndose además en fuente de incertidumbre y desconfianza.

En particular, el sector de defensa se caracteriza por la existencia de asimetrías de información debidas principalmente a consideraciones de seguridad, defensa, soberanía nacional o política industrial. De este modo, los participantes no siempre comparten toda la información, pudiendo llegar a influir en el desarrollo de los proyectos. En el caso del programa JSF, varias naciones amenazaron con retirarse debido, entre otras cuestiones, a la negativa de EE.UU. de compartir las capacidades tecnológicas críticas (Dodd, 2004, 1; Lok, 2004, 1).

Como consecuencia de la falta de información sólida sobre el desempeño técnico, los costes o la planificación, se genera una percepción limitada de la inversión óptima necesaria en la adquisición de nuevas capacidades de defensa, y en la selección de contratistas idóneos que las generen (Dehlen et al., 2014, 193-209). En los programas de colaboración, existe un problema adicional de información causado por una componente importante de I+D que hace que las estimaciones de cualquier tipo (costes, prestaciones y plazos de ejecución) sean poco fiables.

Esta situación, genera un escenario de incertidumbre que aumenta la desconfianza entre Estados y reduce las posibilidades de colaboración, al estar los posibles acuerdos

expuestos a comportamientos oportunistas que propicien asignaciones de recursos subóptimas (Williamson, 1971, 112-123).

#### **4. EL PROBLEMA SOCIAL**

##### **4.1. Capital social**

Existe una amplia literatura a nivel internacional que trata de comprender la importancia del capital social como el conjunto de factores sociales que favorecen los comportamientos colaborativos. Entre estos factores, predominan las redes de relaciones sociales y el comportamiento recíproco que tienen un impacto positivo en el aumento de las posibilidades de cooperación, lo que redundará en una mayor confianza entre las partes (Putnam, 1993, 35-42; Coleman, 1988, 95-120).

En una red de relaciones sociales, cuanto más intensas sean las relaciones entre los individuos, mayores son las oportunidades de cooperación como, por ejemplo, sucede en las asociaciones culturales, las cooperativas o las Organizaciones No Gubernamentales, que agrupan los intereses comunes de sus miembros y orientan su actividad hacia su consecución.

En cuanto al comportamiento recíproco, las partes responden con la misma acción que han recibido en iteraciones anteriores. De este modo, la iteración favorece la convergencia hacia la cooperación de forma tácita, permitiendo que se establezcan relaciones y acuerdos bilaterales con el objetivo de obtener el mejor resultado para las partes. Este punto se tratará en mayor profundidad en el apartado correspondiente al tamaño del grupo.

En cuanto a la confianza, se considera uno de los aspectos clave en el éxito de la cooperación en la adquisición de bienes de defensa entre Estados, debido a que el miedo al abandono de un socio o el riesgo percibido de conflicto puede ser un factor de fracaso en la cooperación. De este modo, a mayor confianza entre socios más fácil será obtener comportamientos cooperativos. En particular, la experiencia de la iniciativa *Strategic Airlift Capability* (SAC)<sup>2</sup>, es un claro ejemplo que demuestra la importancia de esta confianza dejando abierta la participación para que otros Estados se puedan adherir posteriormente, previo acuerdo entre los miembros del consorcio.

---

<sup>2</sup> Iniciativa de Capacidad Estratégica de Transporte Aéreo de la OTAN, para la adquisición y operación conjunta de tres aviones de transporte C-17 a finales de 2008.

## 4.2. Tamaño del grupo

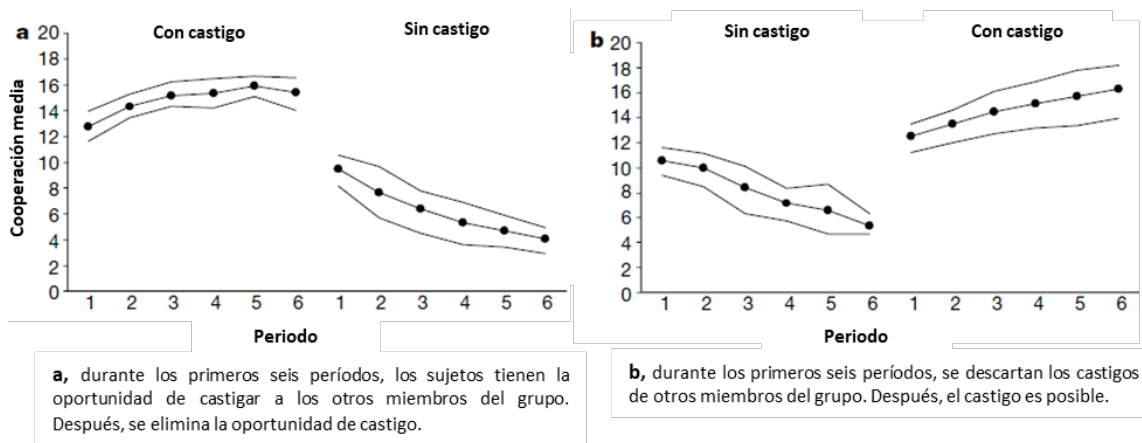
A pesar de que algunos investigadores defienden que un grupo formado por un mayor número de Estados aumenta la probabilidad de que éstos cooperen para mejorar su seguridad común (Snidal, 1991, 701-726) - pudiendo aumentar a su vez la seguridad individual y la probabilidad de ventajas relativas (Grieco, 1990, 228) - es superior el número de estudios que defienden una mayor facilidad de colaboración en grupos pequeños (Kollock, 1998, 183-214; Dawes, 1980, 169-193), teniendo además en cuenta que las probabilidades de abandono crecen con el número de Estados involucrados (Bowles, 2004, 442-443; Oye, 1985, 19).

En este sentido, en base a la teoría de juegos, y en particular al Dilema del Prisionero, el empleo de estrategias *Tit For Tat* (Axelrod, 1984, 27-54), basadas en la reciprocidad, favorecen el incremento de las probabilidades de cooperación en juegos de dos individuos que se repiten indefinidamente, de modo que la iteración favorece la convergencia hacia la cooperación de forma tácita.

Sin embargo, en grupos con un mayor número de individuos, las estrategias de reciprocidad son menos eficaces al complicarse la comunicación entre los miembros, disminuirse la influencia individual en el resto del grupo, entorpecerse la coordinación de preferencias y dificultarse el seguimiento de la reputación de los demás (Hauert y Schuster, 1997; 513-519).

En estos escenarios, es necesario establecer un sistema de incentivos y sanciones con el objetivo de asegurar el comportamiento colaborativo e incrementar las tasas de cooperación (Fehr y Fischbacher, 2004, 63-87; Boyd y Richerson, 1992, 171-195). En el siguiente gráfico, correspondiente a la simulación de juegos repetidos de  $n$  individuos, se pueden observar niveles de cooperación inicial entorno al cincuenta por ciento que disminuyen con el avance del juego y sólo se consiguen detener o aumentar con la aplicación de sanciones.

**Gráfico 1.** Tendencia temporal de la media de la cooperación con un intervalo de confianza del noventa y cinco por ciento



Fuente: Fehr y Gächter (2002, 138)

Para que estos sistemas de incentivos y sanciones funcionen, es necesario que se implementen mecanismos de vigilancia que identifiquen el modo adecuado y el momento preciso en que se deben aplicar. En este sentido, lo recomendable es que los individuos que forman parte del grupo se vigilen mutuamente, y además se instaure una autoridad externa que facilite la cooperación y vele por su integridad (Hilbe et al., 2014, 752-756).

En particular, en el ámbito de defensa a nivel europeo, existen organizaciones internacionales como la *European Defence Agency* (EDA) o la *Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement* (OCCAR), que tienen como objetivo facilitar los programas cooperativos. La OCCAR, por su parte, al proporcionar estructuras organizativas y reglas comunes para los programas de adquisición de bienes de defensa, facilita la participación de los Estados en aquellos programas de cooperación gestionados bajo su paraguas.

En ausencia de este tipo de organizaciones, que la colaboración en programas internacionales sea aconsejable depende de cada caso. Es decir, puede ser más difícil, debido principalmente a que los individuos que pertenecen a grupos numerosos pueden considerar la falta de criticidad en la eficacia de sus acciones a la hora de tomar una decisión de grupo (Kollock, 1998, 200), y como consecuencia, acabarán asignando un valor diferente al bien colectivo deseado por la comunidad (Olson, 1965, 22), y

priorizando sus intereses particulares. Aunque pueda ser más difícil, no es imposible, ya que la ausencia de una organización internacional no significa que dos Estados no puedan firmar un contrato y crear su propia estructura de gobierno adecuada con sus sanciones. De este modo, un contrato puede verse como una institución igual de efectiva.

Por tanto, la cooperación es más recomendable en grupos con un número de individuos reducido, de entre cinco y siete miembros promedio, donde existe un mayor rendimiento; aumentando la pasividad en grupos más numerosos (Hare, 1952, 261-267; James, 1951, 474-477), donde la comunicación se hace más complicada y como consecuencia existe una mayor dificultad en la coordinación de preferencias y compromisos. El aumento del tamaño del grupo acaba suponiendo un impacto negativo tanto en coste como en tiempo, en relación con la raíz cuadrada y la raíz cúbica del número de países participantes respectivamente (Hartley, 2011b, 175; Delpech, 1976, 19-35).

Además, los riesgos relativos a la divergencia de intereses nacionales también aumenta con el número de socios (Markowski y Wylie, 2007, 31-51), complicando el proceso de armonización de requisitos comunes y convirtiéndose en una de las principales causas de cancelación de los programas de colaboración en la adquisición de bienes de defensa como, por ejemplo, el programa de misiles *Modular Standoff Weapon* (MSOW), o el proyecto *Autonomous Precision guided Munitions Programme* (APGM) para el desarrollo de aviones de combate supersónicos con ala de geometría variable.

Este panorama, hace aconsejable una cooperación en la adquisición de bienes de defensa en formaciones subregionales bilaterales o más reducidas (Zandee, Drent, y Hendriks, 2016, 5), y no necesariamente se requiere de organizaciones internacionales como la OCCAR para hacer posible la colaboración entre Estados.

## **5. EL PROBLEMA ECONÓMICO**

Desde una óptica económica de la colaboración, es fundamental que los Estados puedan obtener mayores beneficios que actuando de forma individual. Aunque generalmente las colaboraciones producen un excedente de beneficios común, el problema reside en conseguir realizar un reparto que las partes consideren justo. La actitud codiciosa puede acarrear que la cooperación finalice, o que incluso no se llegue a dar, tras evaluar los Estados las tensiones que podría generar el reparto de los

beneficios resultado de la cooperación. Este escenario, en parte es resultado de la racionalidad del ser humano en la toma de decisiones económicas, cuyo comportamiento se adapta en función de la situación, su entorno y sus factores históricos (Simon, 1983, 40-41).

Como consecuencia, una de las causas principales de cancelación de las cooperaciones internacionales de defensa ha sido la retirada de algunos países, a causa de desacuerdos en el reparto de costes o de trabajo. Entre los diferentes ejemplos, se encuentran el programa experimental VAK 191B, de desarrollo del prototipo de un caza monoplaza de reconocimiento de despegue y aterrizaje vertical, y el proyecto de colaboración para el desarrollo del tanque de nueva generación *Main Battle Tank* (MBT-70).

En contextos complejos con incertidumbre, como es el caso de la colaboración internacional en la provisión de bienes de defensa, deja de ser realista la consideración del ser humano como incesante maximizador en la toma de decisiones económicas (Tversky y Kahneman, 1981, 453-458), comportándose como individuos que buscan una solución que les garantice una satisfacción apropiada, que no máxima, de sus necesidades, tras haber realizado un análisis aproximado de las diferentes posibilidades (Simon, 1993, 396).

No obstante, el principal problema de dicho reparto es que en la mayoría de los casos la distribución del excedente de beneficios se ve fuertemente afectada por el poder de negociación de los Estados - que a su vez tiene influencia sobre la división de trabajo (Bowles, 2004, 171) – que puede llegar a producir rechazo a la colaboración en casos extremos.

En aquellos casos, donde exista una nación líder con suficiente poder como para reclamar todo el beneficio excedente realizando ofertas al resto de Estados levemente superiores a sus siguientes mejores alternativas, la aceptación de la distribución de beneficios, y por tanto la colaboración, dependerá principalmente de la falta de alternativas del resto de Estados.

En aquellos casos donde los Estados se encuentran relativamente en igualdad de poder, intentarán tener mayor influencia en el proceso de negociación aprovechando las asimetrías de información, su poder presupuestario y sus capacidades industriales. En este sentido, en el ámbito de las empresas, éstas a veces invierten en tecnologías con el

objetivo principal de mejorar su posición en futuras negociaciones; como la compra a finales del siglo XIX de una enlatadora mecánica por parte de las empresas de comida enlatada, aunque inicialmente no pensarán usarlas (Bowles, 2004, 168); o, en el caso de defensa, la compra de sistemas *Computer Aided Design* (CAD), de diseño asistido por ordenador; o, la introducción del concepto de Industria 4.0, relacionada con la digitalización de las unidades productivas.

Ante esta situación, es necesario buscar una solución donde los resultados del reparto de trabajo no tengan repercusión sobre el reparto del beneficio excedente, de modo que se acuerde la división de beneficios previamente o que las partes decidan repartir dicho beneficio de forma equitativa. El problema reside en conseguir realizar un reparto que las partes consideren justo, lo que no es tema trivial debido a que los Estados, como actores racionales, se preocupan por los beneficios relativos para compararlos con los del resto de partes (Snidal, 1991, 701-726; Grieco, 1990, 4, 44).

En el caso particular de los programas de colaboración internacional de defensa, es habitual el empleo de fórmulas como el criterio de *juste retour*<sup>3</sup>, que obliga a las industrias a alcanzar un reparto estricto de trabajo en porcentaje acorde generalmente al número de unidades que su Estado haya acordado adquirir; compensaciones industriales (*offset*), como por ejemplo beneficios por la compra de otro tipo de bienes, transferencia tecnológica o inversión extranjera; o, el criterio de *Global Balance*, empleado por la OCCAR en los programas de colaboración internacional gestionados bajo su paraguas, que busca el equilibrio de la carga de trabajo de los Estados en varios años y en diversos programas, permitiendo que las industrias de los países participantes compitan entre sí en coste-eficiencia.

En cualquier caso, existen grandes dificultades a la hora de repartir los beneficios sea cual sea la fórmula elegida (Bowles, 2004, 167-202), principalmente porque no se trata únicamente del beneficio económico, sino que los Estados intentarán quedarse con el desarrollo de las tecnologías críticas que les permita tener mayor influencia en el programa y maximizar sus capacidades nacionales.

En estas situaciones complejas, las disputas en la distribución de los beneficios comunes resultado de la colaboración pueden distorsionar el empleo de los recursos

---

<sup>3</sup> Reparto proporcional a la contribución económica de cada país, visto como un punto focal de Schelling (1960), sin el cual sería difícil llegar a un acuerdo aun pudiendo producir una división de trabajo ineficiente y la reducción de beneficios comunes.

productivos previamente asignados, de modo que beneficien los rendimientos propios en vez de la maximización del beneficio común (Bowles, 2004, 157), pudiendo llegar a producir el colapso de los acuerdos internacionales (Grieco, 1990, 48).

Para evitar o solventar este escenario, los Estados deberían previamente acordar como distribuir las ganancias proporcionalmente, buscando puntos focales equitativos para las partes (Crawford, Gneezy y Rottenstreich, 2008, 1443-1458; Schelling, 1960, 53-58), como por ejemplo los costes de inversión necesarios para realizar el trabajo asignado, e incluir pagos complementarios que equilibren dichos beneficios si fuera necesario (Grieco, 1990, 231).

## **6. EL PROBLEMA INSTITUCIONAL Y REGULATORIO**

En la industria de defensa, existe una potente tradición donde persisten endémicos intereses nacionales. La soberanía nacional se pone en juego cuando se trata de compartir la defensa nacional o las capacidades militares.

En este contexto, la existencia de “*lobbies*” sindicales, empresas productoras y centros de investigación nacionales, intentan influir en las decisiones políticas del Estado cuando se trata de bienes de defensa para el desarrollo de las operaciones militares de un determinado Estado (Hartley, 2011b, 170-175), e incluso en las estrategias y políticas económicas y de colaboración en el ámbito de la relaciones internacionales de defensa (Kahler, 1998, 929-932; Grieco, 1990, 44).

Además, se suma la identificación de pérdida de independencia nacional a favor del aumento de la interdependencia entre países como uno de los obstáculos frente a la cooperación (Waltz, 1979, 102-116). Los Estados, buscan maximizar sus capacidades nacionales en el entorno internacional con el objetivo de satisfacer las presiones nacionales internas y evitar la dependencia de desarrollos externos (Putnam, 1988, 434).

Desde un punto de vista regulatorio, las normas se encargan de moldear los intereses comunes de los diferentes Estados que participan en dicha colaboración, no pudiendo oponerse a éstas (Herrmann y Shannon, 2001, 624-625). Así, los programas de cooperación deben cumplir la legislación internacional y nacional.

Sin embargo, cada país puede percibir las normas de forma diferente, para interpretarlas en beneficio de sus intereses nacionales como el empleo del artículo 296 del TCE (actual 346 del TFUE), de forma habitual por parte de los Estados, al prever

excepciones si se justifican razones de seguridad pública o protección de los intereses de seguridad de un Estado; por ejemplo, los contratos de provisión de bienes de defensa importantes para la soberanía nacional o que requieran unos requisitos de seguridad en el suministro.

Por una parte, es lógico que el artículo preservara la defensa sobre el mercado en el año 1958. Sin embargo, lo que es menos razonable es la supervivencia del artículo en una Europa cada vez más integrada en todos los niveles.

En este escenario, las instituciones europeas como el Consejo Europeo, la Comisión o la EDA, pueden jugar un papel importante en el proceso de cooperación si los Estados las observaran como creadas por ellos con el objetivo de facilitar la coordinación de intereses hacia un beneficio colectivo.

Como ejemplo de la importancia del papel de las instituciones y como se ajustan a los intereses de los Estados, se encuentra la modificación en los años noventa de la política de subvenciones en EE.UU., con el objetivo de facilitar las fusiones de empresas y conseguir reducir el exceso de capacidad de la industria de defensa, debida principalmente a la mala situación propiciada por una gran reducción de demanda tras la Guerra Fría y la consecuente reducción del gasto en defensa (GAO, 1998, 4-5).

## **7. CONCLUSIONES**

El problema de la colaboración internacional encuentra barreras principalmente en la intransigencia nacional que se puede observar fácilmente en el escenario europeo como, por ejemplo, la firma de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP; o PESCO por sus siglas en inglés) por sólo veinticinco de los veintiocho países de la comunidad europea; o, la decisión del Reino Unido de mantenerse al margen de la moneda común e irse de Europa.

Las características estratégicas particulares del sector de defensa, relacionadas con la seguridad, defensa, soberanía o política industrial nacional, hacen difícil evitar las asimetrías de información en las negociaciones. Debido a la incertidumbre resultado de estas asimetrías, se pone de manifiesto la importancia de la confianza entre Estados para que la colaboración progrese. En esta situación, la iteración entre las partes y las relaciones anteriores favorecen la convergencia hacia la cooperación de forma tácita, permitiendo que se establezcan relaciones y acuerdos bilaterales o multilaterales.

El estudio realizado en el presente artículo, apoyado en diferentes trabajos teóricos y empíricos más detallados, sugiere que aunque el empleo de estrategias de reciprocidad en la relación entre Estados podría facilitar la cooperación, este tipo de estrategias pueden ser ineficaces o insuficientes a medida que se incrementa el número de Estados participantes, al disminuir la influencia individual en el resto del grupo. En estos casos, las organizaciones internacionales, como el Consejo Europeo, la Comisión, la EDA o la OCCAR, pueden ayudar en los programas cooperativos actuando como catalizadores de la colaboración entre Estados con el empleo de mecanismos apropiados que reducen la incertidumbre y facilitan la coordinación de intereses en la toma de decisiones de planificación y adquisición de sistemas de defensa. Sin embargo, no son necesarias en todos los casos, ya que aunque pueda ser más difícil, también se pueden dar acuerdos bilaterales o trilaterales igual de efectivos, mediante la firma de un contrato y la creación de su propia estructura de gobierno adecuada con sus sanciones.

Desde una óptica económica, para que esta coordinación de intereses de lugar a colaboraciones internacionales es fundamental que los Estados puedan obtener mayores beneficios que actuando de forma individual. En caso contrario la colaboración es desaconsejable, ya que no resultará eficaz.

Históricamente, en los programas de colaboración internacional de defensa se han venido empleando acuerdos rígidos en el reparto de trabajo como el criterio de *juste retour*, basados en la aportación económica de los Estados y no en sus competencias tecnológicas o industriales, lo que supone una distribución menos eficaz del trabajo que puede ocasionar retrasos en la ejecución y costes superiores. Aunque existen otras fórmulas como el criterio de *Global Balance* o las compensaciones industriales, en la realidad existen grandes dificultades a la hora de repartir los beneficios sea cual sea la fórmula elegida.

Debido tanto al empleo del artículo 296 del TCE (actual 346 del TFUE) como el principio de *juste retour*, los Estados históricamente han mantenido la provisión de bienes de defensa como un asunto casi únicamente estatal. Para modificar esta situación, y fomentar la cooperación en los programas de adquisición de bienes de defensa, las instituciones europeas han empezado a dar los primeros pasos hacia un marco común de

la industria de defensa en la UE<sup>4</sup>, con la creación del Fondo Europeo de Defensa en el año 2017 y la definición de los diecisiete primeros proyectos cooperativos acordados el año 2018<sup>5</sup>, constituyendo una gran oportunidad para que los Estados puedan obtener las capacidades militares que requiere la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

El problema, es que en la práctica la no materialización de este marco común tiene profundas razones de peso, apoyadas principalmente en las diferentes percepciones que tienen los Estados miembros de la UE en el ámbito de defensa en cuanto a las amenazas, el tipo de respuesta adecuado que se debería dar y las instituciones necesarias para su gestión, al tiempo que prefieren mantener su autonomía nacional de defensa.

En cuanto a la participación de los Estados en alguno de los diecisiete proyectos identificados, el Consejo Europeo debería establecer un sistema coercitivo en el que las ayudas de la UE sólo se concedan si los Estados cumplen unos determinados requisitos, con el objetivo de conseguir un fuerte compromiso por parte de las naciones interesadas, e incluyendo penalizaciones y castigos por retiradas con unas condiciones de aplicación estrictas, pero sin conducir a la esclavitud. Por ejemplo, el sistema debería incluir incentivos, a corto o medio plazo, como protección, ayudas al desarrollo tecnológico o facilidad a la entrada en nuevos mercados; y, sanciones, como multas, restricción a las subvenciones o penalización en la participación en acuerdos futuros.

Como conclusión, y a pesar de los problemas identificados, la colaboración es aconsejable en aquellos casos donde el número de Estados participantes es reducido y existe una fuerte confianza basada en iteraciones anteriores; donde el reparto de beneficios esté basado en un punto focal previamente consensuado y exista un sistema coercitivo que incentive o sancione a los Estados para manifestar un comportamiento colaborativo.

Este escenario, podría aumentar la seguridad y la confianza en los acuerdos de colaboración y, como consecuencia, facilitaría la coordinación interestatal para una provisión más eficiente de los bienes de defensa.

---

<sup>4</sup> Comisión Europea (2016). En este documento se describen las acciones a llevar a cabo por los Estados miembros de la UE para conseguir una industria de defensa común interna, así como la definición de una política exterior más unificada.

<sup>5</sup> DECISIÓN (PESC) 2018/340, de 6 de marzo de 2018, del Consejo Europeo, por la que se establece la lista de proyectos que deben desarrollarse en el marco de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP).

Es imprescindible que los Estados realicen una evaluación minuciosa y sensata de los costes asociados y los beneficios potenciales de la participación en un programa de cooperación internacional. Una valoración errónea, fundamentada en un optimismo desmesurado, puede afectar negativamente al desarrollo del programa y a la confianza de los Estados participantes para futuras oportunidades de colaboración.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AXELROD, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.
- BOWLES, S (2004). *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*. New York: Princeton University Press and Russell Sage Foundation.
- BOYD, R. Y RICHERSON, P.J. (1992). Punishment allows the evolution of cooperation (or anything else) in sizable groups, *Ethology and Sociobiology*, 13, pp. 171-195.
- CLARKSON, G.; JACOBSEN, T.E.; Y BATCHELLER, A.L. (2007). Information asymmetry and information sharing, *Government Information Quarterly*, 24, pp. 827-839.
- COLEMAN, J. (1988). Social capital in the creation of human capital, *The American Journal of Sociology*, 94, pp. 95-120.
- CONYBEARE, J. (1985). Trade Wars: A Comparative Study of Anglo-Hanse, Franco-Italian, and Hawley-Smoot Conflicts, *World Politics*, 38 (1), pp. 147-172.
- COX, A. (2004). The art of the possible: relationship management in power regimes and supply chains, *Supply Chain Management*, 9, pp. 346-356.
- CRAWFORD, V.P.; GNEEZY, U.; y ROTTENSTREICH, Y. (2008). The power of focal points is limited: Even minute payoff asymmetry may yield large coordination failures, *American Economic Review*, 98 (4), pp. 1443-1458.
- DAWES, R.M. (1980). Social Dilemmas. *Annual Review of Psychology*, 31, pp.169-193.
- DEHLEN, T.; ZELLWEGER, T.; KAMMERLANDER, N.; Y HALTER, F. (2014). The role of information asymmetry in the choice of entrepreneurial exit routes, *Journal of Business Venturing*, 29, pp. 193-209.
- DELPECH, J.-L. (1976). Le Standardization des armements, *Revue de Defense Nationale*, 5, pp. 19-35.
- FEHR, E. Y FISCHBACHER, U. (2004). Third Party Punishment and Social Norms, *Evolution & Human Behavior*, 25, pp. 63-87.
- FEHR, E. Y GÄCHTER, S. (2002). Altruistic punishment in humans, *Macmillan Magazines Ltd. Nature*, 415, pp. 137-140.
- GIFFORD, R. (2008). Toward a Comprehensive Model of Social Dilemmas. En A. Biel, D. Eek, T. Gärling, y M. Gustaffson, (eds.), *New Issues and Paradigms in Research on Social Dilemmas*. New York: Springer, pp. 273-280.
- GOWA, J. (1986). Anarchy, Egoism and Third Images: The Evolution of Cooperation and International Relations, *International Organization*, 40, pp. 167-186.
- GRIECO, J.M. (1990). *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- HALL, P. (2010). Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. En J. Mahoney y K. Thelen, (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press, pp. 204-224.
- HAMBURGER, H. (1979). *Games as Models of Social Phenomena*. New York: W.H. Freeman & Co. Ltd, pp. 177-192.
- HAMILTON, W.D. (1964). The genetical evolution of social behaviour, I y II. *Journal of Theoretical Biology*, 7, pp. 1-52.
- HARE, A.P. (1952). A Study of Interaction and Consensus in Different Sized Groups, *American Sociological Review*, 17 (3), pp. 261-267.

- HARTLEY, K. (2011b). *The Economics of Defence Policy: A new perspective*. London: Routledge, pp. 170-175.
- HAUERT, CH. Y SCHUSTER, H.G. (1997). Effects of increasing the number of players and memory size in the iterated Prisoner's Dilemma: a numerical approach. *Proceedings of the Royal Society of London. Series B: Biological Sciences*, 264, pp. 513-519.
- HENRICH, J.; BOYD, R.; BOWLES, S.; CAMERER, C.; FEHR, E.; Y GINTIS, H. (2004). *Foundations of Human Sociality: Economic Experiments and Ethnographic Evidence from Fifteen Small-Scale Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- HERRMANN, R.K. Y SHANNON, V.P. (2001). Defending International Norms: The Role of Obligation, Material Interest, and Perception in Decision Making, *International Organization*, 55 (3), pp. 621-654.
- HILBE, C.; TRAUlsen. A.; RÖHL, T.; Y MILINSKI. M. (2014). Democratic decisions establish stable authorities that overcome the paradox of second-order punishment. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)*, 111, pp. 752-756.
- HOBBS, T. (1994). *Leviatán: la materia, forma y poder de un estado eclesiástico y civil*. Traducción, prólogo y notas, Carlos Mellizo, Barcelona: Altaya.
- JAMES, J. (1951). A Preliminary Study of the Size Determinant in Small Group Interaction, *American Sociological Review*, 16 (4), pp. 474-477.
- KAHLER, M. (1998). Rationality in International Relations, *International Organization*, 52 (4), pp. 919-941.
- KEOHANE, R.O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- KOLLOCK, P. (1998). Social Dilemmas: The Anatomy of Cooperation. *Annual Review of Sociology*, 24, pp. 183-214.
- KRASNER, S.D. (1976). State Power and the Structure of International Trade, *World Politics*, 28 (3), pp. 317-347.
- LAKE, D. (1988). *Power, Protection and Free Trade*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- LINDBLOM, C. (1965). *The Intelligence of Democracy*. New York: Free Press.
- LIPSON, C. (1984). International Cooperation in Economic and Security Affairs, *World Politics*, 37 (1), pp. 1-23.
- MAHONEY, J. Y THELEN, K. (2010). A theory of gradual institutional change. En J. Mahoney and K. Thelen, (eds), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-37.
- MARKOWSKI, S. Y WYLIE, R. (2007). The Emergence of European Defence and Defence Industry Policies, *Security Challenges*, 3 (2), pp. 31-51.
- OLSON, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- OYE, K.A. (1985). Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies, *World Politics*, 38 (1). Princeton: Princeton University Press, pp. 1-24
- OZDEMIR, L. (2009). *Analyzing the Multi-national Cooperative Acquisition Aspect of the Joint Strike Fighter (JSF) Program*. Calhoun: The NPS Institutional Archive DSpace Repository. Monterey, California: Naval Postgraduate School.
- PUTNAM, R.D. (1993). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life, *The American Prospect*, 13, pp. 35-42.
- PUTNAM, R.D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, *International Organization*, 42 (3). The MIT Press, pp. 427-460.
- SHELLING, T.C. (1960). *Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- SIMON, H.A. (1993). Decision Making: Rational, Nonrational, and Irrational, *Educational Administration Quarterly*, 29 (3), pp. 392-411.
- SIMON, H.A. (1983). *Reason in Human Affairs*. Stanford. CA: Stanford University Press.
- SNIDAL, J. (1991). Relative Gains and the Pattern of International Cooperation, *American Political Science Review*, 85, pp. 701-726.
- SNYDER, R.C.; BRUCK, H.W.; Y SAPIN, B. (1963). *Foreign Policy Decision-Making*. New York: Free Press.

- TVERSKY, A. Y KAHNEMAN, D. (1981). The Framing of Decision and the Psychology of Choice, *Science*, 211.
- WALTZ, K.N. (1979). Chapter 6. Anarchic Orders and Balances of Power. En H. Bull, H. Butterfield y K. Waltz, (eds.), *Theory of International Politics*. Long Grove, Illinois: Waveland Press, Inc., pp. 102-116.
- WILLIAMSON, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- WILLIAMSON, O.E. (1971). The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations, *American Economic Review*, 61 (2), pp. 112-123.
- YOUNG, O. (1989). *International Cooperation*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- ZISSIS, D.; IOANNOU, G.; Y BURNETAS, A. (2015). Supply chain coordination under discrete information asymmetries and quantity discounts, *Omega*, 53, pp. 21-29.

## ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- COMISIÓN EUROPEA (2016, 30 de noviembre). European Defence Action Plan. COM (2016) 950 final. Bruselas.  
[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com\\_2016\\_950\\_f1\\_communication\\_from\\_commission\\_to\\_inst\\_en\\_v5\\_p1\\_869631.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_950_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_869631.pdf)
- DODD, T. (2004, 9 de enero). Danish Companies Consider Quitting JSF Programme, Jane's Defence Weekly.  
<http://www.stopwapenhandel.org/projecten/jsf/JSFpers/Danishcompanies>
- GAO (1998). Defense Industry Restructuring: Updated cost and savings information, *U.S. Government Accountability Office (GAO)*, Report to Congressional Committees, GAO/NSIAD-98-156.  
<https://www.gao.gov/assets/230/225514.pdf>
- GERTLER, J.J. (2009, 27 de noviembre). F-35 Joint Strike Fighter (JSF) Program: Background and Issues for Congress, CRS Report, RL30563. Washington DC: Congressional Research Service.  
<http://ftp.fas.org/sgp/crs/weapons/RL30563.pdf>
- LOK, J.J (2004, 24 de marzo). Frustration Mounts Among JSF Partners, Jane's Defence Weekly.  
<http://www.stopwapenhandel.org/projecten/jsf/JSFpers/frustration.html>
- ZANDEE, D.; DRENT, M.; Y HENDRIKS, R. (2016, octubre). Defence cooperation models: Lessons learned and usability. Clingendael Report. Netherlands Institute of International Relations. <https://www.clingendael.org/publication/defence-cooperation-models>

# **EVALUACIÓN DE LAS VULNERABILIDADES EN LA SEGURIDAD ENERGÉTICA DE MÉXICO**

## **EVALUATION OF ENERGY SECURITY VULNERABILITIES OF MEXICO**

**Gloria Alicia Fuentes Roldán<sup>1</sup>**

19 de abril de 2019

### **RESUMEN**

La falta de inversión para la refinación de petróleo, el robo de combustibles, la corrupción y el agotamiento de los hidrocarburos representan sólo una parte de una compleja interrelación de riesgos humanos, naturales y técnicos a la seguridad energética de México que se vienen acumulando desde hace años. Estas vulnerabilidades de la seguridad energética en México requieren resolverse mediante una estrategia que incentive una transición energética centrada en aumentar la disponibilidad de fuentes energéticas, reducir la dependencia energética, contar con redes seguras de suministro, ampliar la combinación de energía con fuentes renovables y reducir las emisiones de gases efecto invernadero.

**PALABRAS CLAVE:** México, seguridad energética, petróleo, Pemex, transición energética

### **ABSTRACT**

The lack of investment in oil refining, fuel theft, corruption and the depletion of hydrocarbons represent only part of a complex interrelation of human, natural and technical risks to Mexico's energy security that has been accumulated for years. These vulnerabilities in Mexico's energy security need to be solved through a strategy that encourages an energy transition focused on increasing the availability of energy sources, reducing energy dependence, securing supply networks, expanding the energy mix with renewable sources and reducing greenhouse gas emissions.

**KEYWORDS:** Mexico, energy security, oil, Pemex, energy transition

---

<sup>1</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales. Maestría en Organismos e Instituciones Internacionales. Estudiante del Programa de Doctorado en Seguridad Internacional.  
Degree in International Relations. Master of Arts in International Organizations and Institutions. Student of the Doctoral Program in International Security.

## INTRODUCCIÓN

El crecimiento económico de México en los últimos años provocó un rápido aumento de la demanda energética. En el periodo comprendido entre 1998 y 2017, el consumo nacional de energía aumentó un 55,71 por ciento, mientras que la oferta interna bruta de energía incrementó 55,87 por ciento. Aunque la oferta interna de energía ha logrado cubrir el consumo, la dinámica energética en México vislumbra un escenario complejo para mantener el constante crecimiento de la economía y de su población. Incluso, la Agencia Internacional de la Energía (AIE, 2016) prevé que la demanda crecerá un 20 por ciento en 2040.

El agotamiento de los hidrocarburos, en particular el petróleo, necesita resolverse estratégicamente. De 1998 a 2017, la producción total de energía en México disminuyó 22,83 por ciento. La reforma energética desplegada en México en 2013 trató de afrontar esta situación apostando por la exploración y explotación de los energéticos fósiles, incorporando capital privado. Sin embargo, este esquema no consideró seriamente que en 2012 México comenzó a dar forma a una estructura jurídico-institucional para reducir las emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) en un 30 por ciento para 2020 y 50 por ciento para 2050, así como para que fuentes de energía limpia generen el 35 por ciento de electricidad para 2024. A pesar de que la combinación energética mexicana contiene fuentes renovables y energía nuclear, su participación conjunta al 2017 fue de 8 por ciento en promedio, en tanto que la de los hidrocarburos fue del 92 por ciento.

Para asegurar el suministro de energía en el futuro y reducir las emisiones GEI, es decisivo un uso equilibrado de los recursos energéticos fósiles y de aquellos bajos en carbono. Los desafíos de aumentar la disponibilidad de fuentes energéticas, contar con redes seguras de suministro y fomentar el consumo de fuentes renovables sólo pueden gestionarse mediante una estrategia de seguridad energética. No obstante, el diseño de dicha estrategia requiere una evaluación previa de las vulnerabilidades del sistema de energía. En México, la vulnerabilidad energética no sólo cobra la forma de riesgos naturales, como el agotamiento de los hidrocarburos, sino también de riesgos humanos y técnicos como la falta de inversión, vandalismo, corrupción y el aumento de las emisiones GEI.

El presente documento es una evaluación de las vulnerabilidades del sistema energético mexicano. En el aspecto metodológico, este proyecto utiliza el esquema de

las dimensiones de seguridad energética elaborado por Winzer (2012) como guía de los riesgos técnicos, humanos y naturales del sistema energético de México. En este sentido, en la primera sección se aborda la noción de seguridad energética en México y en la segunda sección se analizan los riesgos a su seguridad energética, comenzando por los riesgos de carácter humano, seguidos de los riesgos naturales y los técnicos, se finaliza con unas conclusiones generales que dan pie para analizar una futura estrategia de seguridad energética de México.

## **1.SEGURIDAD ENERGÉTICA EN MÉXICO**

La noción de seguridad energética en México se remite a la expropiación petrolera decretada en 1938, año en el que fue fundada la empresa estatal Petróleos Mexicanos (Pemex). Desde su origen, Pemex ha desempeñado el papel de financiador de todo el aparato estatal y del desarrollo de México. Durante sus ocho décadas de existencia, Pemex llegó a ser la más importante y la representación física de la seguridad energética del país.

Debido a la abundancia de petróleo, México ha basado su sentido de seguridad energética en los combustibles fósiles. Si bien la conceptualización de seguridad energética se va adaptando conforme a los contextos histórico, político, económico y social, en México no se ha llegado a desarrollar un concepto de seguridad energética más allá de la importancia que se le otorga a los hidrocarburos y a Pemex.

Hasta años recientes comenzó a hacerse referencia a la seguridad energética en términos generales y a vincularla con el contexto internacional. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Gobierno de la República (20 de mayo de 2013) refiere una vez la seguridad energética a la que relaciona con el fomento a las energías renovables. En el Programa Sectorial de Energía 2013-2018, la Secretaría de Energía (SENER, 13 de diciembre de 2013) menciona cinco veces el término de seguridad energética para vincularla con el abasto seguro, la sustentabilidad, la modernización del sector, el almacenamiento del gas y el transporte en la red, así como el almacenamiento general de los productos energéticos. Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) ligan la seguridad energética con la seguridad nacional debido al robo de gasolina y de electricidad.

Si bien en México existe la necesidad de contar con una definición de seguridad energética, el reto es que esa conceptualización refleje las preocupaciones actuales del

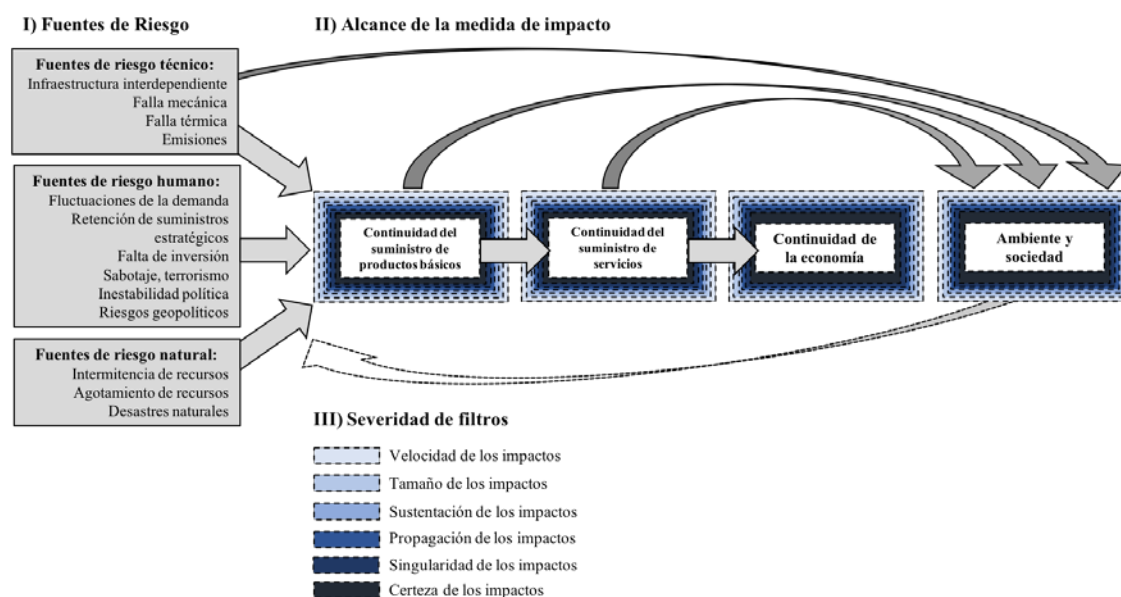
país y permita identificar los riesgos de la seguridad energética. En este sentido, la seguridad energética de México ya no debe basarse únicamente en el acceso seguro al petróleo, debe extenderse al mantenimiento del bienestar económico y a la estabilidad política y social. De ahí la importancia de considerar riesgos que puedan provocar interrupciones en el aprovisionamiento energético, entre ellos vulnerabilidades en la infraestructura y las relacionadas con la escasez de recursos energéticos y el cambio climático. Winzer (2012) abarca esta complejidad de riesgos y los integra en un modelo de análisis de la seguridad energética aplicable al caso de México.

## **2. RIESGOS DE LA SEGURIDAD ENERGÉTICA DE MÉXICO**

Aunque es difícil separar los distintos riesgos que presenta la seguridad energética dada su interdependencia, Winzer interrelaciona demanda, oferta, desarrollo económico, ambiente y sociedad con fuentes de riesgos técnicos, humanos y naturales, los cuales impactan en velocidad, tamaño, duración, expansión, particularidad y certidumbre sobre la seguridad energética (Figura 1).

Dependiendo de la eficiencia productiva y económica, la seguridad energética se mantiene en el rubro de sustentabilidad y de seguridad. Pero si cualquier filtro muestra cambios o los riesgos aumentan por eventos extremos, entonces se alteran la seguridad energética y la seguridad económica, y se afecta la seguridad ambiental, con lo que se generan riesgos a la sustentabilidad del entorno natural (Oswald, 2017). Al adecuar el caso de México a las dimensiones de seguridad energética, el país presenta fuentes de riesgo técnica, humanas y naturales.

**Figura 1.** Dimensiones de seguridad energética



Fuente: Elaboración propia con base en WINZER (2012)

## 2.1 Fuentes de riesgo humano

Entre los principales riesgos humanos a los que están expuestos los sistemas de energía de México se encuentran el crecimiento previsible de la demanda, falta de inversión, crimen organizado, vandalismo y corrupción.

Como cualquier economía emergente, desde hace años México experimenta un crecimiento sostenido de su economía y población. De 1998 a 2017 el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de México promedió 2,4 por ciento anual, mientras que el promedio del ingreso per cápita alcanzó 3,4 por ciento anual (Country Economy, 2019). Estas tasas de crecimiento se reflejaron en el consumo energético que en el mismo periodo aumentó el 55,71 por ciento (Sistema de Información Energética [SIE], 2019). No obstante, la oferta interna bruta de energía aumentó 55,87 por ciento (SIE, 2019).

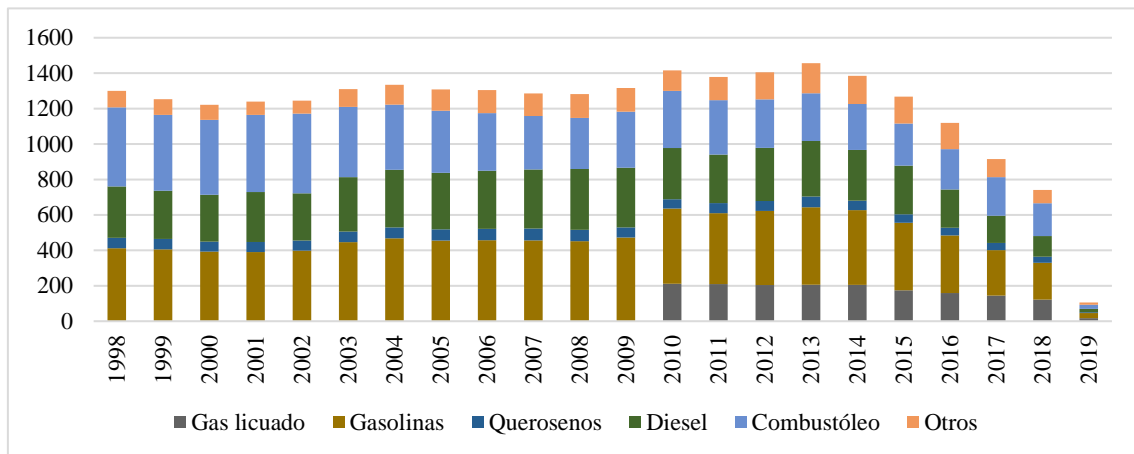
Si bien México se ha caracterizado por ser uno de los principales productores y exportadores de petróleo del mundo, hoy en día depende del exterior para el suministro de petrolíferos y gas natural.

La infraestructura de los seis complejos de transformación de energía con los que cuenta el país data del periodo entre 1950 y 1979, pero en lugar de invertir en su modernización el gobierno mexicano ha utilizado los ingresos procedentes de las exportaciones petroleras para equilibrar las finanzas públicas. La falta de inversión no

sólo ha provocado el bajo rendimiento de las refinerías mexicanas sino de todo el Sistema Nacional de Refinación (SNR) que, en su conjunto, experimentó un declive sistemático entre 1998 y 2017, lapso que cerró en 2017 con una caída total del 11,61 por ciento (SIE, 2019).

A finales de 2018, debido a la subutilización de las plantas procesadoras y a que la producción de petróleo ligero empleado para la refinación en México cayó 18 por ciento con respecto a 2017, el conjunto de los centros de transformación operó al 40 por ciento de su capacidad lo que llevó a producir 741 mil barriles diarios de petrolíferos (Gráfica 1), la cifra más baja de los últimos 20 años.

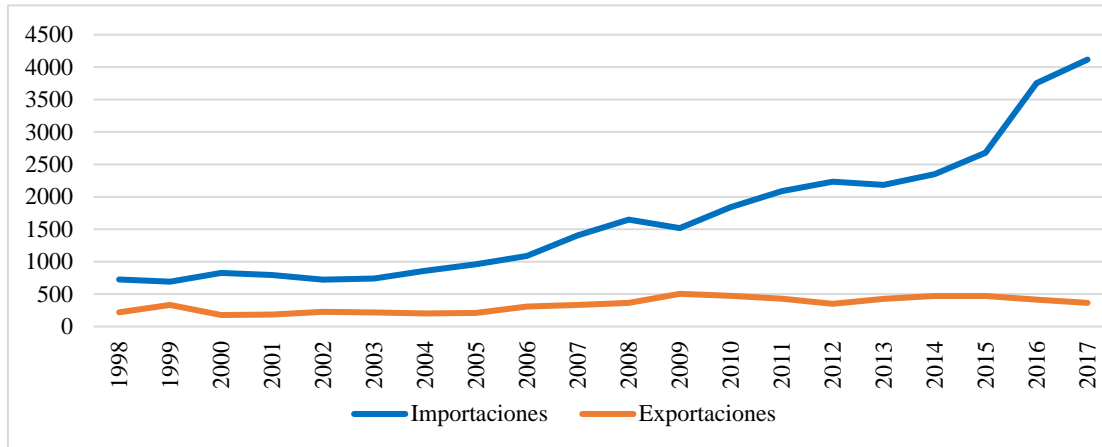
**Gráfica 1.** Producción de petrolíferos (Miles de barriles diarios)



Fuente: Pemex. (2019a). Elaboración propia.

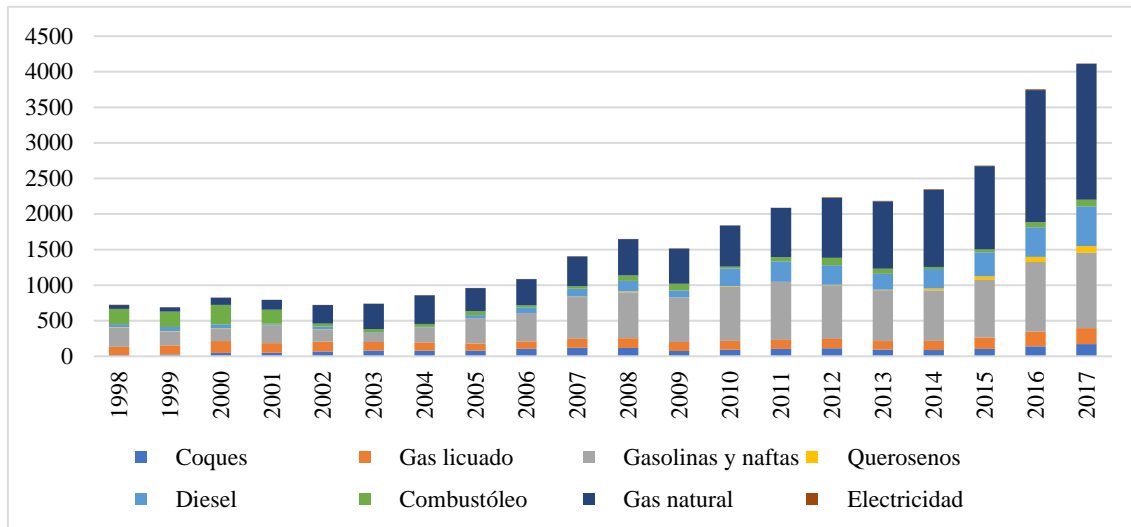
Para complementar la oferta interna de energía y poder abastecer al mercado nacional de petrolíferos, el país ha recurrido a incrementar las importaciones, las cuales crecieron un total del 547 por ciento entre 1998-2017 (Gráfica 2). En ese periodo, los petrolíferos que más se importaron fueron la gasolina y el gasoil cuyo suministro del exterior creció a un promedio anual del 11 y 49 por ciento, respectivamente (Gráfica 3). Esta dinámica energética ha creado una fuerte dependencia del exterior y demostrado la vulnerabilidad en el suministro de combustibles básicos para la población y las empresas en algunas regiones de México.

**Gráfica 2.** México. Comercio exterior de energía secundaria (petajoules)



Fuente: SENER (2019). Elaboración propia.

**Gráfica 3.** México: Importaciones de petrolíferos (petajoules)



Fuente: SENER. (2019). Elaboración propia.

Entre 2012 y 2013, la SENER decretó 19 alertas al abastecimiento de gas natural que afectaron las regiones del bajo y del occidente de México. En respuesta, Pemex y la Comisión Federal de Electricidad, que utilizan la mayor cantidad de gas natural, interrumpían el suministro a las empresas privadas provocando el aumento de las importaciones de gas natural y, consecuentemente, el incremento del precio. Como

resultado, durante meses las empresas ubicadas en la región centro-occidente de México padecieron una intermitencia en el abastecimiento de gas natural que les ocasionó pérdidas económicas cercanas a los 150 millones de dólares diarios (El Informador, 23 de enero de 2013; Mejía-Rodríguez, 2015).

En diciembre de 2016, 13 estados mexicanos reportaron desabasto de gasolina, lo que provocó compras de pánico que llevaron a actos de violencia y robo de combustible en todo el país. Este hecho generó un *shock* nacional que se agudizó en enero de 2017, cuando el titular de la SENER reconoció que el combustible almacenado en México podía cubrir únicamente tres días el abasto nacional.

Ante dicho escenario, México aceleró su ingreso a la AIE y evaluó la posibilidad de importar petróleo para la fabricación de prolíferos. El 5 de diciembre de 2017, el Senado aprobó el ingreso del país a la Agencia adquiriendo el derecho de utilizar una reserva energética de emergencia, pero también la obligación de contar con al menos 90 días de combustible de reserva sin necesidad de recurrir a las importaciones (AIE, 2014). El 1 de noviembre de 2018 el primer cargamento de petróleo proveniente de Estados Unidos llegó a México, con lo cual el país dejó de ser un exportador neto de crudo. Los 348 mil barriles de crudo ligero importados se destinaron a la refinería de Salina Cruz, pero lo más alarmante fue que, a mediados de 2018, México ya importaba 78 por ciento de sus gasolinas.

En enero de 2019, México experimentó otra interrupción en el suministro de combustible en 10 estados, pero en esa ocasión el desabasto fue provocado intencionadamente, pues las autoridades mexicanas cerraron los ductos de distribución como parte de una estrategia del presidente Andrés Manuel López Obrador para combatir el robo de combustible.

Conocido coloquialmente como “huachicol”, el robo de hidrocarburos ha creado una cuádruple crisis: de seguridad, económica, social y política (Rock, 6 de enero de 2019), la cual representa una compleja estructura cuya investigación podría iniciar con Pemex. Desde hace 18 años la paraestatal utiliza un sistema conocido como SCADA que detecta de forma automatizada la caída de presión en el flujo de los 35 mil kilómetros de la Red Nacional de Ductos y que permite detectar dónde se instalan tomas clandestinas (Pemex, 10 de septiembre de 2014). No obstante, la solución tecnológica no ha podido prevenir y combatir el robo de combustibles dada la baja confiabilidad al interior de Pemex.

De acuerdo con Cruz (24 de septiembre de 2018), la consultora EnergeA realizó un análisis de la seguridad física del sistema energético mexicano, en el que se expone que en el robo de combustibles están involucrados ocho actores entre ellos grupos del crimen organizado, grupos especializados, bandas criminales, comunidades, empleados y ex empleados de Pemex. La presente investigación también consideró a los empresarios que compran el combustible robado. Todos estos actores se clasificaron en dos grupos conforme a su actividad; los que directamente roban el combustible y aquellos que lo comercializan (Tabla 1). En conjunto, ambos grupos han conformado una cadena de robo-compraventa de hidrocarburos nutrida de la complicidad de elementos de seguridad pública y autoridades de los tres órdenes de gobierno, y que en términos económicos equivale a pérdidas anuales de entre 3.126 y 4.168 millones de dólares. Además de pérdidas monetarias, el “huachicol” ha provocado accidentes, explosiones, contaminación en cuerpos de agua, humedales y tierras de cultivo, incluso ha provocado escasez de abasto de gasolina cuando las pipas que la distribuyen son robadas.

**Tabla 1.** Actores en el robo de combustible en México

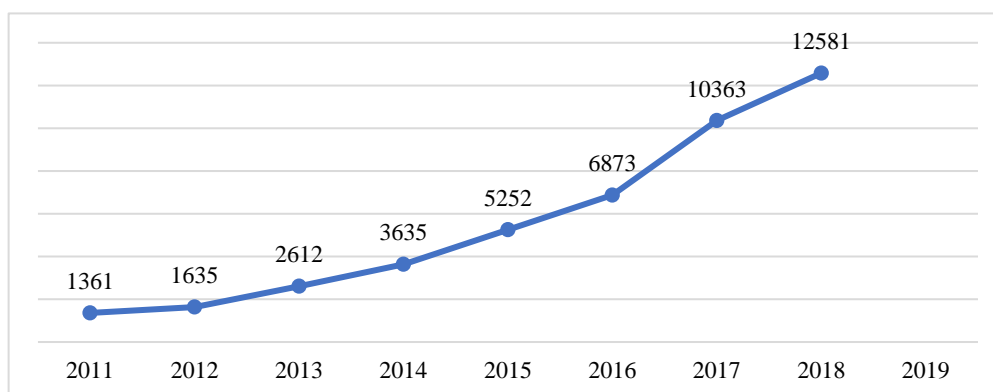
Actividad	Tipo	Actor	Región/poliducto
<b>Robo</b>	Crimen organizado	1. Cártel de Sinaloa	-Poliducto Culiacán-Topolobampo
		2. Cártel del Golfo	-Región Altamira, Tamaulipas: Poliducto Madero-Cadereyta, Tamaulipas Región Reynosa-Río Bravo
		3. Cártel Jalisco Nueva Generación	-Región Silao-Irapuato-Salamanca, Guanajuato: Poliducto Salamanca-Guadalajara -Región Huimanguillo-Cárdenas, Jalisco Región Tala-Tlajomulco, Jalisco
		4. Los Zetas	-Región Acajete-Tepeaca-Acatzingo-Quecholac-Palmar de Bravo, Puebla -Región Huimanguillo-Cárdenas, Jalisco -Región Tala-Tlajomulco, Jalisco
		5. Grupos especializados	
	Vandalismo	6. Bandas criminales	Poliducto Madero-Cadereyta
		7. Comunidades	
	Corrupción	8. Empleados y ex empleados de Pemex	
<b>Comercialización</b>	Empresarios	Gasolineros Empresas privadas mexicanas y extranjeras	

Fuente: Cruz (24 de septiembre de 2018). Elaboración propia.

Pese a que desde 2011 Pemex comenzó a registrar y reportar oficialmente el número de tomas clandestinas de combustible (Gráfica 4), las autoridades mexicanas se embarcaron en una simulación para evitar el crecimiento de este negocio ilícito. Fue a finales de 2018, cuando el nuevo gobierno implementó una estrategia contra el

“huachicol”, pero una de las primeras medidas fue cerrar las válvulas de distribución a las Terminales de Almacenamiento y Reparto (TAR) sin tomar previsiones para contar con reservas provocando una interrupción del suministro de combustible en 16 de las 32 entidades del país durante las tres primeras semanas de enero de 2019.

**Gráfica 4.** Tomas clandestinas de combustible en México



Fuente: Pemex (2014; 2017a; 2017c; 2018b). Elaboración propia.

Dicha interrupción causó pérdidas económicas de 1.229 millones de dólares y un gasto adicional a Pemex de 85,5 millones de dólares pues tuvo que distribuir combustible vía terrestre. Las repercusiones sociales incluyeron compras de pánico que agotaron las reservas de las gasolineras en diversas entidades del país, el desabasto de gas LP provocó el cierre de tortillerías y panaderías en colonias con familias de escasos recursos y se generó una ola de desinformación, incluida la falsa noticia del cierre del aeropuerto de la ciudad de Querétaro por el supuesto desabasto de combustible para los aviones. En términos generales, este choque contra el robo de combustibles constituyó un *shock* nacional sin precedentes, en el que sobresalió la explosión provocada por una gigantesca fuga de un ducto de gasolina en la comunidad de Tlahuelilpan de la que resultaron más de 100 personas fallecidas y decenas de heridos que robaban impunemente combustible.

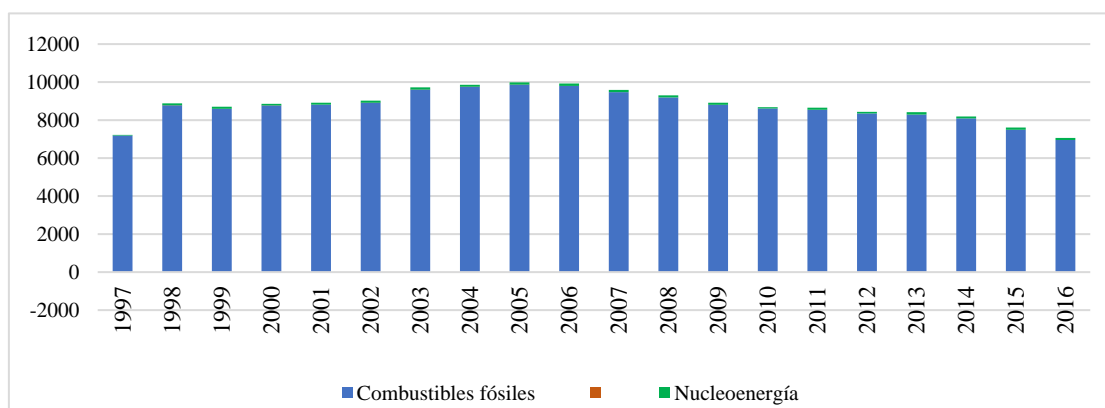
Si bien las actuales autoridades mexicanas han tomado acciones judiciales, Pemex ha reportado que el hurto de gasolina continúa. En casi cinco años (2012-2017) se habían presentado 20 querrelas, pero no hubo detenidos o sentenciados. En febrero de 2019 se bloquearon 226 cuentas por un total de 48,938 millones de dólares, se presentaron 36 denuncias por lavado de dinero relacionado con el robo de hidrocarburos y se solicitó a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) revocar los permisos de 14 empresas

vinculadas con la venta de combustible (Unidad de Inteligencia Financiera [UIF], 21 de febrero de 2019; Camacho, 29 de marzo de 2019). Esta lista de acciones se suma a las demandas que, en 2013 y 2015, Pemex presentó en Estados Unidos contra 29 empresas y personas por el robo-compraventa por un total de 300 millones de dólares (Oswald, 2017).

## 2.2 Fuentes de riesgo natural

Si bien a principios de la década de los años noventa México comenzó a utilizar fuentes renovables y nucleenergía, los hidrocarburos dominan la combinación energética mexicana con un 92 por ciento, porcentaje del cual el petróleo ocupa el lugar preponderante (Gráfica 5).

**Gráfica 5.** México: Producción de energía primaria por fuente (petajoules)



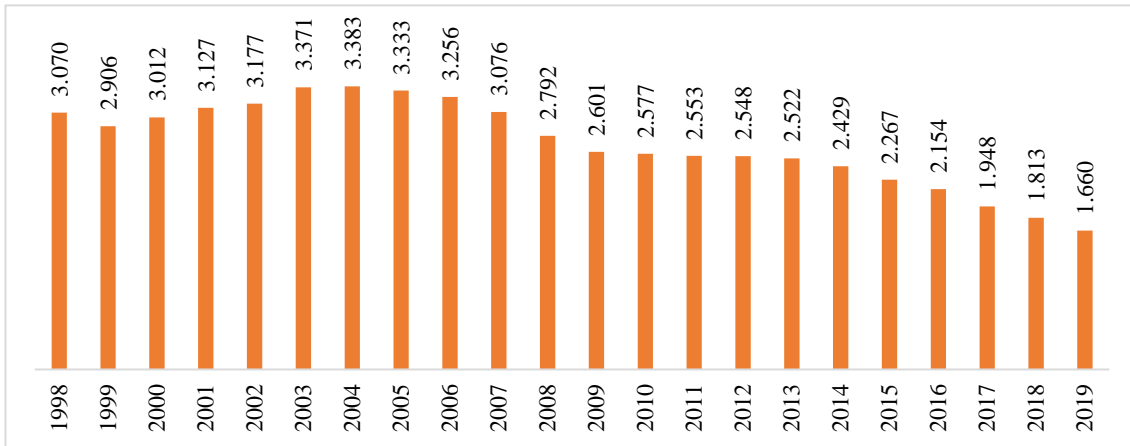
Fuente: SENER. (2019). Elaboración propia

La abundancia de petróleo que históricamente ha caracterizado a México lo llevaron a ocupar un lugar entre los mayores productores y exportadores del mundo. No obstante, la producción de crudo alcanzó su punto máximo en 2004, año en el que Pemex produjo 3.383 millones de barriles al día (mmbd), pero a partir del 2005 la producción comenzó a decaer un promedio anual del 4,11 por ciento, de tal manera que en 2017 sólo se alcanzaron a producir 1.948 mmbd. Inclusive, en los años 2018 y 2019 la producción de crudo continuó descendiendo; en 2018 se produjeron 1.813 mmbd y en lo que va de 2019 1.660 mmbd (Gráfica 6).

La dinámica en el descenso de la producción de petróleo en México se atribuye a que, pese al incremento en la extracción en los campos Ku, Maloob y Zaap, la

producción en el complejo Cantarell cayó el 94,46 por ciento de 2005 a 2017 (SENER, 2019; Pemex, 2019f).

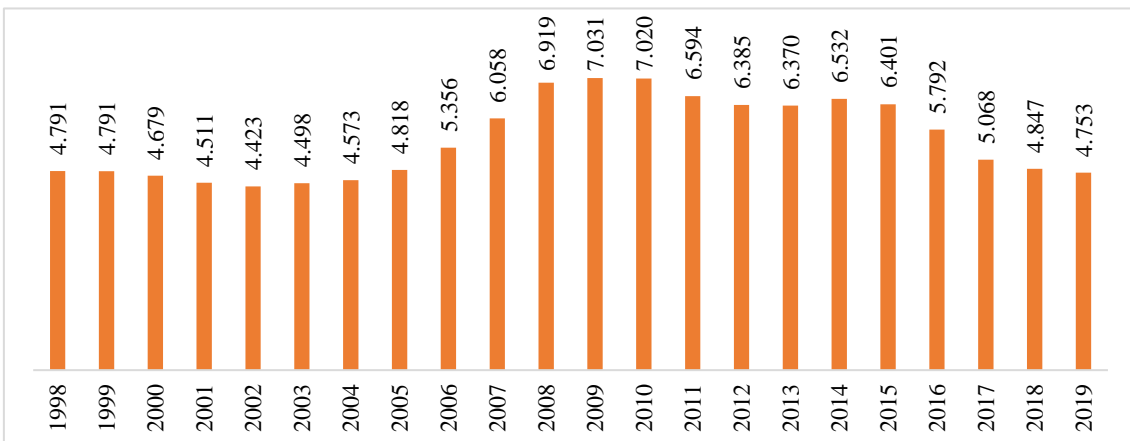
**Gráfica 6.** México: Producción total de petróleo (miles de barriles diarios)



Fuente: Pemex. (2019e). Elaboración propia

Considerando el bajo costo de extracción y a que es menos contaminante que otros hidrocarburos, en México se estimuló la producción de gas natural en 2005; sin embargo, se logró un crecimiento constante sólo durante cinco años pues desde el 2010 la extracción de gas natural comenzó a disminuir en un promedio anual de 3,89 por ciento. Al cierre de 2017 la producción de gas natural alcanzó 5.068 millones de pies cúbicos diarios (mmpcd), lo que representó una caída total del 28 por ciento en el periodo 2010-2017. Este desplome en la producción de gas natural se pronunció más en 2018 y los primeros meses de 2019 (Gráfica 7).

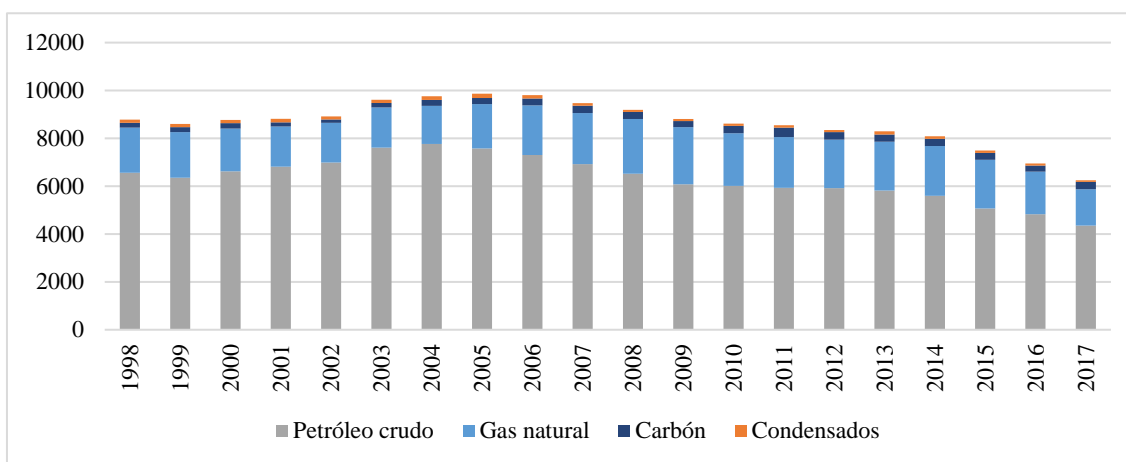
**Gráfica 7.** México: Producción total de gas natural (millones de pies cúbicos diarios)



Fuente: Pemex. (2019c; 2019d). Elaboración propia.

Aún cuando la producción de gas natural contribuyó a compensar el descenso del petróleo, en 2006 comenzó un declive sistemático de la producción total de hidrocarburos (Gráfica 8). La respuesta por parte de las autoridades mexicanas se postergó hasta finales de 2013 con la implementación de una reforma energética que, si bien necesaria, le apostó a la búsqueda y perforación de nuevos pozos petroleros.

**Gráfica 8.** Producción de combustibles fósiles en México (petajoules)



Fuente: SENER. (2019). Elaboración propia.

La exploración permitió incorporar reservas 3P (probadas, probables y posibles) por 1.194 millones de barriles de petróleo crudo equivalente (mmbpce) en 2017 (Pemex, 2018a), las cuales, salvo las descubiertas en la región terrestre de la cuenca de Veracruz, la mayoría se encuentran en zonas marinas y terrestres de la cuenca del sureste de México y en aguas profundas del Golfo de México. Si bien dichas reservas 3P representan una contribución importante, su extracción plantea retos tecnológicos y económicos que difícilmente podrían ser solventados únicamente por Pemex. La reforma energética de 2013 tenía entre sus objetivos mantener el dominio del Estado mexicano sobre los hidrocarburos e incentivar que las empresas privadas inviertan y compartan con el Estado su experiencia, tecnología y riesgo (García Pérez, 2018); sin embargo, la cancelación de las licitaciones para la exploración y extracción por parte del nuevo gobierno mexicano a finales de 2018 por ahora mantienen al margen la posibilidad de compartir riesgos con la industria privada; por otro lado, la postura de la nueva administración de no recurrir a la técnica del *fracking* dificultan vislumbrar una

estrategia para llegar a la meta que Pemex se impuso de extraer 2.480 de barriles de petróleo diarios (mbd) al 2024.

Respecto a las reservas probadas, Pemex (2018a) confirmó que, a enero de 2018, México contaba con 5.806 millones de barriles de crudo y 6.593 mil millones de pies cúbicos de gas natural que podrían ser extraídas en los próximos 7.7 años (Tabla 2). Sólo a manera de comparación, la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA por sus siglas en inglés) registró que las reservas probadas de México ascienden a 6.63 millones de barriles de petróleo y de 279.8 mil millones de pies cúbicos de gas natural (CIA, 2019), cifras que hacen parecer que las estimaciones mexicanas son conservadoras.

**Tabla 2.** Reservas probadas de México

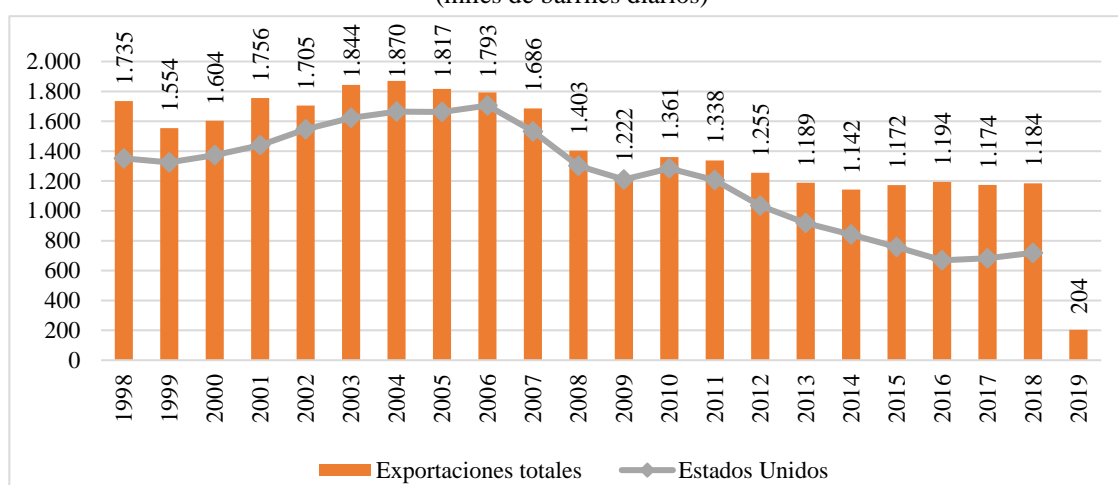
	<b>Crudo MMb</b>	<b>Condensado MMb</b>	<b>Líquidos de plantas MMb</b>	<b>Gas seco MMbpce</b>	<b>Total MMbpce</b>	<b>Gas Natural MMpc</b>
<b>Reservas probadas</b>	<b>5.806,5</b>	<b>66,7</b>	<b>553,8</b>	<b>1.267,7</b>	<b>7.694,7</b>	<b>6.593,3</b>
Aguas profundas	0,0	1,4	0,0	62,2	63,5	323,3
Aguas someras	4.452,4	42,9	300,9	485,4	5.281,7	2.524,6
Campos terrestres	1.354,1	22,4	252,8	720,2	2.349,5	3.745,5
Fuente: Pemex. (2018a). Elaboración propia.						

Una de las consecuencias de la caída en la producción de petróleo fue que las exportaciones de petróleo redujeron un total del 35 por ciento entre 2004 y 2017 colocando a las finanzas públicas en una crítica situación debido a su dependencia de las ventas de crudo. Mientras que en 2004 México exportó 1.870 mbd de petróleo, en 2017 las exportaciones llegaron a 1.174 mbd (Pemex, 2019h). Un promedio del 82 por ciento del total de las ventas del crudo mexicano ha sido destinado al mercado estadounidense (Gráfica 9); no obstante, Estados Unidos comenzó a reducir sus importaciones de petróleo debido a la revolución del esquisto y a elevar las exportaciones gracias a la eliminación de las restricciones a la exportación del petróleo a finales de 2015 (Fuentes, 5 de marzo de 2019). Asimismo, en junio de 2018, Pemex dejó de exportar crudos ligeros para su refinación en el México, esta decisión fue tomada como consecuencia de desastres naturales que venían afectando la producción de petróleo y petrolíferos desde 2017; el huracán Harvey llevó al cierre del puerto de Houston y de diversas refinerías en el Golfo de México; el huracán Katia provocó la cancelación de las exportaciones desde

Tamaulipas y Veracruz; el sismo en México del 7 septiembre motivó el paro de la refinería de Salina Cruz (Pemex, 27 de septiembre de 2017).

Pero lejos de aumentar sus exportaciones petroleras, México comenzó a importar crudo. La compra de crudo ligero a Estados Unidos en noviembre de 2018, además de destinarse para su transformación en la refinería de Salina Cruz, sirvió para compensar la caída del 50 por ciento de la producción del campo Xanab (SENER, 2019; Pemex, 2019f) entre los meses de julio y octubre de 2018.

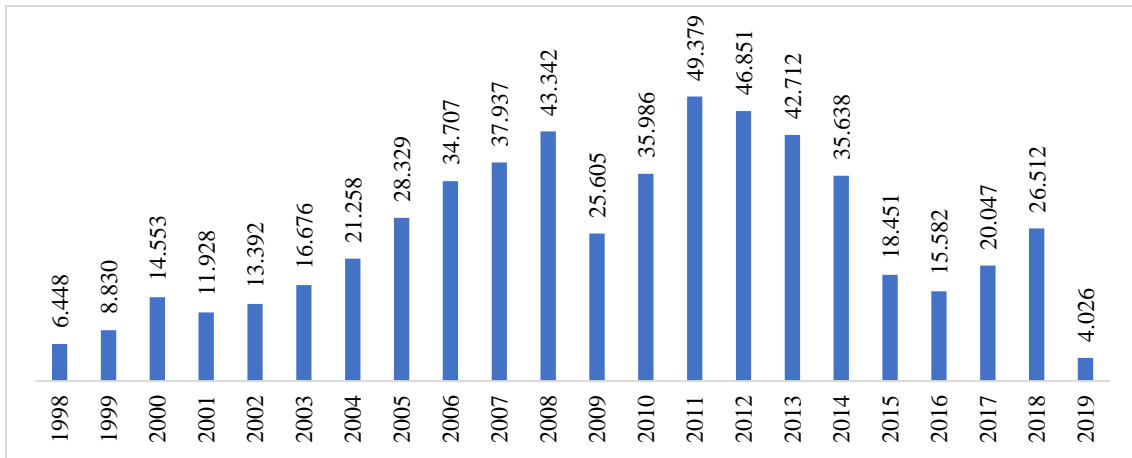
**Gráfica 9.** México: Exportaciones totales de petróleo/Exportaciones de petróleo a EUA (miles de barriles diarios)



Fuente: Pemex. (2019h); U.S. EIA. (2019). Elaboración propia

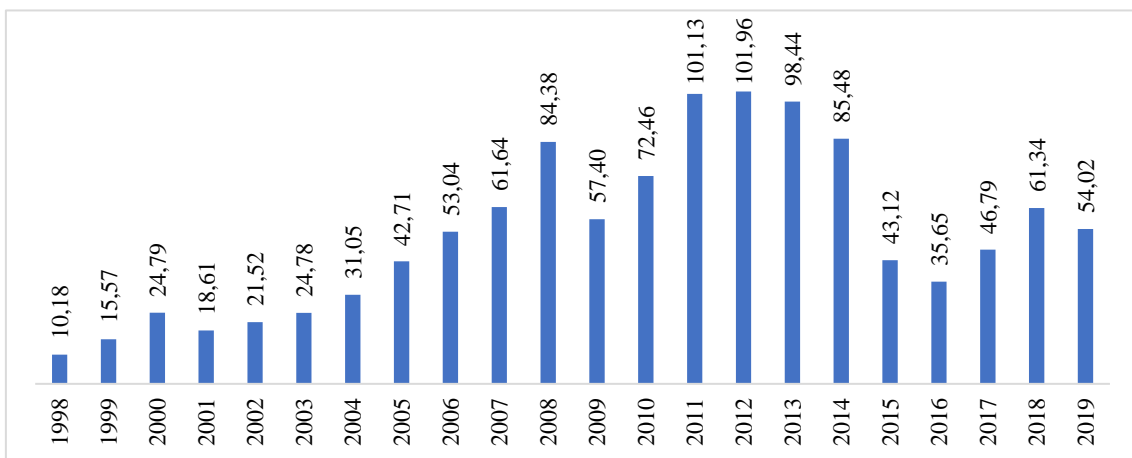
La reducción de ingresos por concepto de exportaciones, a la que se han sumado los vaivenes en los precios internacionales de petróleo (Gráficas 10 y 11), ha obligado a recortar el presupuesto del país y de Pemex con repercusiones en proveedores, contratistas y desabasto en diversos insumos petroquímicos, pero sobre todo en inversión para exploración de nuevos yacimientos (Oswald, 2017).

**Gráfica 10.** Ingresos de México por exportaciones de petróleo (millones de dólares)



Fuente: Pemex. (2019h). Elaboración propia.

**Gráfica 11.** Valor promedio de barril de petróleo (dólares por barril)



Fuente: Pemex. (2019h). Elaboración propia

### Fuentes de riesgo técnico

A la interrelación de fuentes de riesgo humano y natural de la seguridad energética de México se añaden aquellos de carácter técnico. Los errores técnicos contribuyen a explicar en parte la decadencia de la producción de petróleo y sus derivados, el aumento

del hurto de combustible, la falta de la capacidad de refinación, y el aumento de las emisiones GEI.

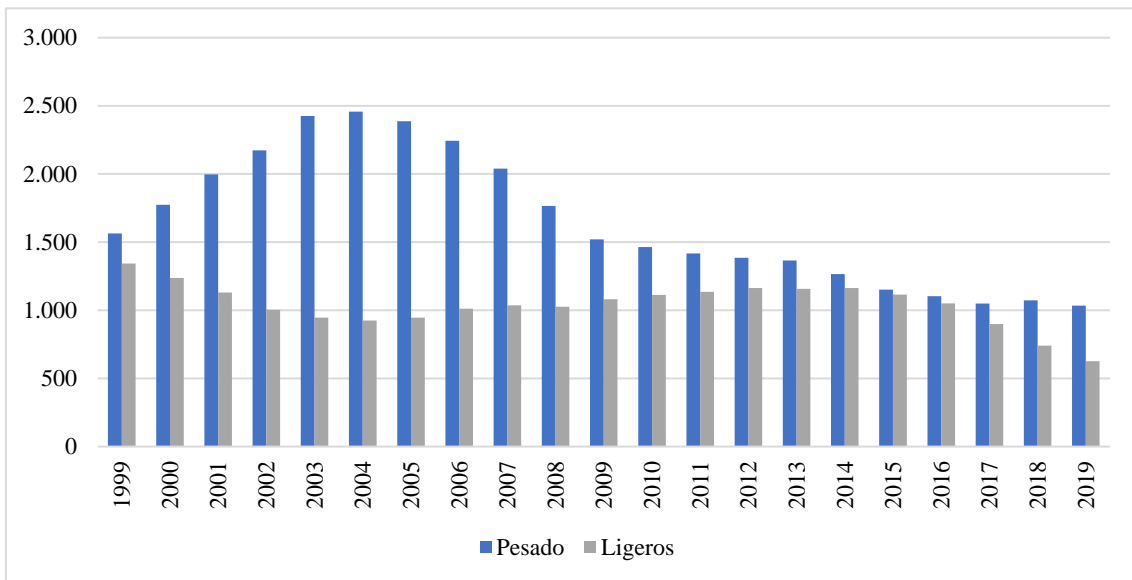
El agotamiento de la producción petrolera se debe a dos factores fundamentales: primero, el agotamiento y mala administración del principal campo petrolero del país; y segundo a la falta de una estrategia que mitigue/compense el fin de su ciclo productivo. Desde que inició operaciones en 1979, el complejo Cantarell fue el origen de la mayor extracción de petróleo en México. Sus reservas 3P se ubicaron en 42.6 miles de millones de barriles de petróleo crudo equivalente (mmmbpce), de las cuales más de 17 mil millones de barriles de petróleo (mmmbp) y 8 mil millones de pies cúbicos (mmmpc) de gas natural eran reservas probadas (Lajous, 2009; Romo, 2015). Cantarell tenía distintos mecanismos que naturalmente desplazaban el petróleo en sus yacimientos a los que Pemex sumó la inyección de nitrógeno para acelerar su extracción. En 2004, este campo aportó 63 por ciento de la producción de petróleo, pero a finales de 2008 se habían extraído más de las tres cuartas partes de sus reservas originales. El deterioro en las reservas probadas fue reflejo de la producción de 2.2 mmbd en lugar de 2.0 mmbd, que fue la meta original, pero también del inapropiado mantenimiento y la inoportuna modernización de sus instalaciones, así como a su natural proceso de agotamiento. Lajous (2009) destaca que la caída de Cantarell se debió al desplazamiento del gas y aceite en los yacimientos, así como a la acumulación de nitrógeno y gas en el petróleo; problemas a los que se sumaron la creciente extracción de gas y de nitrógeno que afectó la presión, y el agua que se producía con el crudo incidió sobre su calidad, pero Pemex no podía tratar el volumen de agua y desalar el petróleo, todos estos factores obligaron a cerrar pozos. Los datos técnicos estaban disponibles, pero debe reconocerse que las decisiones políticas prevalecieron sobre las técnicas.

En cuanto a la refinación, durante más de 80 años Pemex ha sido el monopolio de los petrolíferos en México. La falta de competencia en la oferta de petrolíferos y la nula influencia de los consumidores en los precios y en la calidad de los productos llevaron a profundas distorsiones en el mercado, pero a Pemex se le añade que se convirtió en el arca de las finanzas públicas, lo que provocó restricciones de autonomía para la tomar decisiones y limitaciones presupuestales. Si bien Pemex ha logrado cubrir el consumo de petrolíferos con producción interna e importaciones, acumula problemas en toda su cadena de producción.

Al cierre de 2014, el SNR contaba con una capacidad para procesar 1.6 mmbd, pero la mayor parte del petróleo mexicano es considerado pesado y las refinerías están diseñadas para procesar crudos ligeros. Si bien el petróleo ligero extraído es destinado al SNR, su caída del 36 por ciento en producción desde 2014 (Gráfica 12) y los paros no programados han provocado el bajo rendimiento de las refinerías y, consecuentemente, disminuido el volumen de los petrolíferos.

El robo de combustibles es un complejo entramado de diversos factores, uno de ellos es técnico. Después de que el nuevo gobierno mexicano lanzó su cruzada contra el “huachicol” a finales de 2018, una evaluación del sistema SCADA arrojó que 170 de los 379 sitios donde está instalado tienen deficiencias que imposibilitan su operación, entre ellas la falta de mantenimiento, reparación, controles y regulaciones, errores que propiciaron la inoportuna detección de pérdida de presión en los ductos de distribución y, en consecuencia, el aumento del número de tomas clandestinas.

**Gráfica 12.** Producción de petróleo pesado y ligero (miles de barriles diarios)



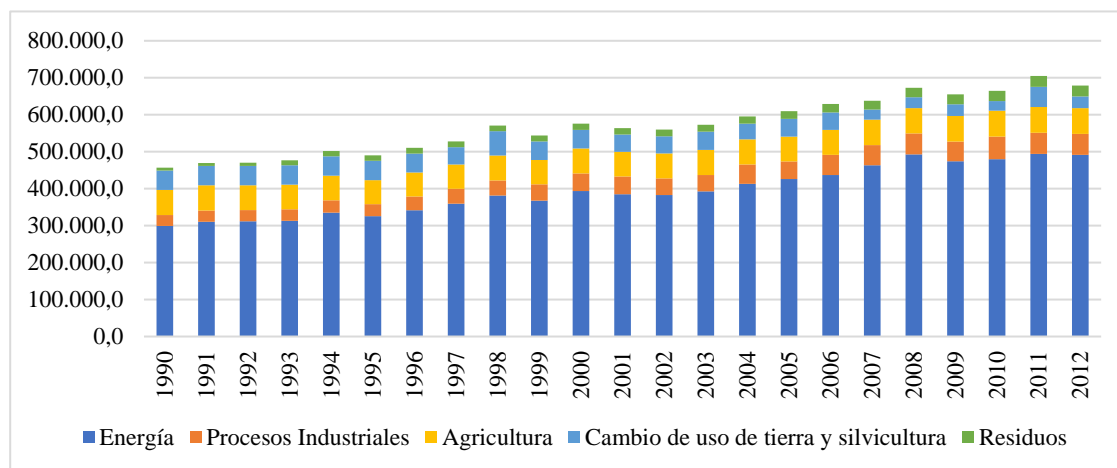
Fuente: Pemex. (2019c; 2019e). Elaboración propia.

Toda vez que el 92 por ciento de la combinación energética de México descansa en los hidrocarburos, el incremento de 39,78 por ciento de los GEI entre los años 1990 y 2013 (Gráfica 13) tiene tres causas relacionadas con la problemática técnica. La primera es que la utilización de nitrógeno como gas de bombeo y los procedimientos para aliviar

la presión de los pozos de hidrocarburos llevaron a Pemex a enviar gas a los quemadores en los procesos de exploración y producción, este procedimiento es uno de los que más emisiones de GEI produce, después de la quema directa de combustibles. La segunda es la falta de desarrollo y expansión tecnológicas que hagan eficientes y más limpios los procesos industriales, incluidos los de la generación de energía (Gráfica 14). Y tercera, aún cuando México tiene un enorme potencial para producir energías renovables, en particular solar y eólica, la falta de inversión, desarrollo y planeación adecuadas han hecho persistentes las limitaciones para aprovechar la capacidad energética mexicana.

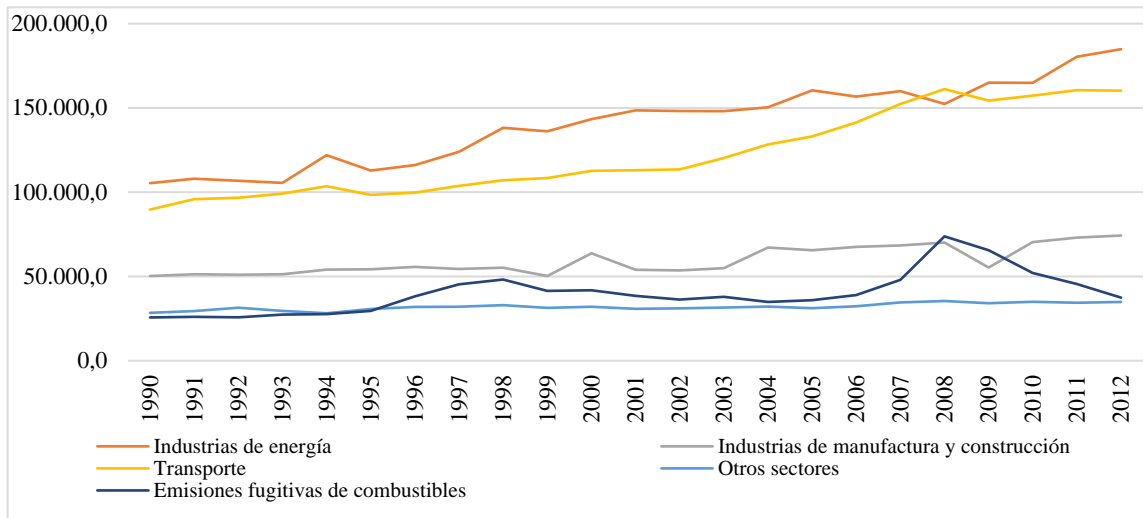
Cabe añadir que, el proyecto de utilizar tecnologías y combustibles más limpios comenzó en 2010, pero el presupuesto público, que ascendió a 1,5 mil millones de dólares en 2019 (SHCP, 2019) y que ha sido el más alto desde 2010, no ha sido lo suficientemente robusto para revertir la fuerte dependencia de los hidrocarburos que tiene México.

**Gráfica 13.** Emisiones de GEI por sector (Gg CO<sub>2</sub>e)



Fuente: CMNUCC (2019) Elaboración propia.

**Gráfica 14.** Emisiones de GEI por subsector de la energía (Gg CO<sub>2</sub>e)



Fuente: CMNUCC (2019) Elaboración propia.

## CONCLUSIONES

México parece estar enfrascado en un círculo que gira sólo en torno del petróleo. Si bien el país necesitaría producir más crudo para su refinación al interior y elevar sus niveles de exportación, que a su vez permitan equilibrar sus finanzas públicas, la falta de inversión, la limitada capacidad para refinar el crudo que se produce, el agotamiento de Cantarell y de otros campos petroleros, así como el inicio de un periodo de importaciones de petróleo, son riesgos evidentes a la seguridad energética mexicana que se vienen acumulando desde hace años.

Entre los retos del gobierno actual está comprometer recursos económicos para modernizar las refinerías existentes y desplegar el proyecto de la nueva refinería de Dos Bocas y que necesariamente deberá procesar el petróleo que se produce en México, y eventualmente reducir la creciente dependencia de las importaciones de gasolinas y otros derivados.

Reducir la dependencia energética cobra importancia en términos económicos y de seguridad. Actualmente la complicada relación con Estados Unidos es un riesgo geopolítico latente en el suministro energético debido a las constantes amenazas del presidente Donald Trump de cerrar la frontera y afectar el flujo comercial. Pero al margen de los cambios en Washington, la seguridad energética de México debe sostenerse en el desarrollo de la capacidad para aprovechar los finitos hidrocarburos y la flexibilidad de los sistemas de distribución de combustibles, así como para administrar los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo. Estos mecanismos sólo pueden gestionarse mediante una estrategia integral de seguridad energética que incentive una transición hacia un sistema de energía bajo en carbono cuya apuesta deberá ser el aprovechamiento del potencial del territorio mexicano para producir energía renovable, ampliar la combinación energética del país y reducir las emisiones GEI.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GARCÍA Pérez, J. (2018). La seguridad energética en los mercados de gasolina y diésel en México. *Boletín I.E.E.E.* (10) 374-396. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6555514>
- GRANADOS-Hernández, E., López-Andrade, X., Bravo-Álvarez, H., & Sosa-Echeverría, R. (2013). Refinación de petróleo y su impacto económico-tecnológico para la producción de gasolinas en México al 2030. *Ingeniería, Investigación y Tecnología*, 14(4), 475-487. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/iit/v14n4/v14n4a2.pdf>
- MEJÍA-RODRÍGUEZ, J. A. (2015). De la seguridad de suministro a la autonomía energética en entornos urbanos y regionales en México, ¿hacia una transición de paradigmas?. *Revista NODO*, 9(18), 28-44.
- OSWALD, Ú. (2017). Seguridad, disponibilidad y sustentabilidad energética en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(230), 155-195. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(17\)30020-X](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(17)30020-X)
- PÉREZ, A. L. (2012). *El cártel negro*. Ciudad de México: Grijalbo.
- ROMO Rico, D., & Galina Hidalgo, S. (2009). Elementos del mercado internacional para el diseño de una política energética en México. *eseconomía*, (21), 7-32. Recuperado de [http://yuss.me/revistas/ese/ese2009v04n21a01p007\\_032.pdf](http://yuss.me/revistas/ese/ese2009v04n21a01p007_032.pdf)
- ROMO, D. (2015). El Campo petrolero Cantarell y la economía mexicana. *Problemas del Desarrollo*, 46(183), 141-164. [doi.org/10.1016/j.rpd.2015.10.007](https://doi.org/10.1016/j.rpd.2015.10.007)
- ROMO, D. (2016a). La situación de Pemex ante el contexto de la apertura de la industria petrolera en México. *Análisis Económico*, 31(76), 75-94. Recuperado de <http://www.analiseconomico.azc.uam.mx/index.php/rae/article/view/63/60>
- ROMO, D. (2016b). Refinación de petróleo en México y perspectiva de la Reforma Energética. *Problemas del Desarrollo*, 47(187), 139-164. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v47n187/0301-7036-prode-47-187-00139.pdf>
- SÁNCHEZ Cano, J. E. (2016). Los desafíos de la industria energética en México. En Neme Castillo, Omar, Valderrama Santibañez, Ana Lilia, y Ríos Boliva, Humberto, *Desafíos Industriales de México: Estudios Sectoriales* (pp. 19-47). Bloomington, Indiana: Palibrio.
- VARGAS Suárez, R. (2015). Reforma energética: De servicio público a modelo de negocios. *Política y Cultura*, (43), 125-145. Recuperado de <https://search-proquest-com.ezproxy.uned.es/docview/1703657164?accountid=14609>
- WINZER, C. (2012). Conceptualizing energy security. *Energy Policy*, 46(1), 36-48. [doi:10.1016/j.enpol.2012.02.067](https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.02.067)
- WOOD, D. (2017). Energy and climate transitions in Mexico. En Looney, R. E. (2017). *Handbook of transitions to energy and climate security* (pp.155-167). Abingdon: Routledge.
- YERGIN, Daniel. (2011). *The Quest. Energy, Security, and the remaking of the Modern World*. New York, U.S.A: Penguin.

## ANEXO BIBLIOGRÁFICO

- AIE. (2014). *Agreement on an international energy program (as amended to 9th May 2014)*. Paris: OECD/IEA.
- AIE. (2016). *Mexico Energy Outlook-Executive Summary. World Energy Outlook-Special Report*. París: OECD/IEA.
- AIE. (2019). Energy Atlas. [Página web]. Recuperado de <http://energyatlas.iea.org/#!/tellmap/-1002896040/1> (Consultado el 2 de abril de 2019).

- CAMACHO, Servin F. (29 de marzo de 2019). Bloqueadas 435 cuentas bancarias vinculadas al 'huachicol':UIF. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/03/29/bloqueadas-435-cuentas-bancarias-vinculadas-al-huachicol-uif-4440.html?fbclid=IwAR0UeXWcgRxtIOilyK5cEYux3ol1wEUMwrkVI37uCCSrLimvWu8vQi3MOKs>
- CIA. (2019). The World Factbook. [Página web]. Recuperado de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/264rank.html> (Consultado el 10 de abril de 2019)
- CMNUCC. (2019). GHG Profiles-Non-Annex I. *GHG Data Interface*. [Página web]. Recuperado de [http://di.unfccc.int/ghg\\_profile\\_non\\_annex1](http://di.unfccc.int/ghg_profile_non_annex1) (Consultado el 12 de abril de 2019)
- COUNTRY Economy. (2019). Quarterly GDP improves in Mexico in fourth quarter. Recuperado de <https://countryeconomy.com/gdp/mexico> (Consultado el 2 de abril de 2019).
- CRUZ, Serrano N. (24 de septiembre de 2018). Ocho grupos saquean combustible a Pemex. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/cartera/ocho-grupos-saquean-combustible-pemex>
- EL INFORMADOR. (23 de enero de 2013). Escasez de gas deja pérdidas por US16,350 millones. *El Informador*. Recuperado de <https://www.informador.mx/Economia/Escasez-de-gas-deja-perdidas-por-US16350-millones-20130124-0235.html>
- FUENTES, A. (5 de marzo de 2019). Independencia energética vs transición energética. *La Silla Rota*. Recuperado de <https://lasillarota.com/opinion/columnas/independencia-energetica-vs-transicion-energetica/274028>
- Gobierno de la República. (20 de mayo de 2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)
- LAIJOUS, A. (1 de octubre de 2009). El ocaso de Cantarell. *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=13321>
- PEMEX. (10 de septiembre de 2014). Invertirá Pemex más de 208 millones de dólares en el Sistema Automatizado SCADA. *Boletines nacionales*. Recuperado de [http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines\\_nacionales/Paginas/2014-087\\_nacional.aspx](http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2014-087_nacional.aspx)
- PEMEX. (2014). Informe Anual 2013. Recuperado de [http://www.pemex.com/acerca/informes\\_publicaciones/Documents/informes\\_art70/2013/Informe\\_Anual\\_PEMEX\\_2013.pdf](http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/informes_art70/2013/Informe_Anual_PEMEX_2013.pdf)
- PEMEX. (2017a). Informe de sustentabilidad 2016. Recuperado de [http://www.pemex.com/etica-e-integridad/sustentable/informes/Documents/inf\\_sustentabilidad\\_2016\\_esp\\_verificacion.pdf](http://www.pemex.com/etica-e-integridad/sustentable/informes/Documents/inf_sustentabilidad_2016_esp_verificacion.pdf)
- PEMEX. (2017b). Informe Anual 2016. Recuperado de [http://www.pemex.com/acerca/informes\\_publicaciones/Documents/Informe-Anual/Informe\\_Anual\\_2016.pdf](http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/Informe-Anual/Informe_Anual_2016.pdf)
- PEMEX. (2017c). Tomas clandestinas 2017. Recuperado de [http://www.pemex.com/acerca/informes\\_publicaciones/Paginas/tomas-clandestinas2017.aspx](http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Paginas/tomas-clandestinas2017.aspx)
- PEMEX. (2018a). Informe Anual 2017. Recuperado de [http://www.pemex.com/acerca/informes\\_publicaciones/Documents/Informe-Anual/Informe\\_Anual\\_2017.pdf](http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Documents/Informe-Anual/Informe_Anual_2017.pdf)
- PEMEX. (2018b). Reporte de tomas clandestinas en 2018. Recuperado de [http://www.pemex.com/acerca/informes\\_publicaciones/Paginas/tomas-clandestinas.aspx](http://www.pemex.com/acerca/informes_publicaciones/Paginas/tomas-clandestinas.aspx)
- PEMEX. (2019a). Elaboración de productos petrolíferos. *Base de Datos Institucional*. [Página web]. Recuperado de <http://ebdi.pemex.com/bdi/bdiController.do?action=temas> (Consultado el 10 de abril de 2019)

- PEMEX. (2019b). Estadísticas petroleras. Producción de gas natural. *Base de Datos Institucional*. [Página web]. Recuperado de <http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Paginas/IndicadoresPetroleros.aspx> (Consultado el 6 de abril de 2019)
- PEMEX. (2019c). Estadísticas petroleras. Producción de hidrocarburos líquidos. *Base de Datos Institucional*. [Página web]. Recuperado de <http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Paginas/IndicadoresPetroleros.aspx> (Consultado el 6 de abril de 2019).
- PEMEX. (2019d). Pemex-Exploración y Producción. Producción de gas natural por bloques y activos, vigente a partir de 2018. *Base de Datos Institucional*. [Página web]. Recuperado de <http://ebdi.pemex.com/bdi/bdiController.do?action=cuadro&subAction=applyOptions> (Consultado el 6 de abril de 2019).
- PEMEX. (2019e). Pemex-Exploración y Producción. Producción de hidrocarburos líquidos por bloques y activos, vigente a partir de 2018. *Base de Datos Institucional*. [Página web]. Recuperado de <http://ebdi.pemex.com/bdi/bdiController.do?action=cuadro&subAction=applyOptions> (Consultado el 6 de abril de 2019).
- PEMEX. (2019f). Pemex-Exploración y producción. Producción de petróleo en campos seleccionados, vigente hasta 2017. *Base de Datos Institucional*. [Página web]. Recuperado de <http://ebdi.pemex.com/bdi/bdiController.do?action=cuadro&subAction=applyOptions> (Consultado el 9 de abril de 2019)
- PEMEX. (2019g). Volumen del comercio exterior de hidrocarburos y sus derivados. *Base de Datos Institucional*. [Página web]. Recuperado de <http://ebdi.pemex.com/bdi/bdiController.do?action=temas> (Consultado el 10 de abril de 2019).
- PEMEX. (2019h). Valor del comercio exterior de hidrocarburos y sus derivados. *Base de Datos Institucional*. [Página web]. Recuperado de <http://ebdi.pemex.com/bdi/bdiController.do?action=temas> (Consultado el 10 de abril de 2019).
- PEMEX. (2019i). Volumen del comercio exterior de productos petrolíferos y gas natural. *Base de Datos Institucional*. [Página web]. Recuperado de <http://ebdi.pemex.com/bdi/bdiController.do?action=cuadro&subAction=applyOptions> (Consultado el 9 de enero de 2019)
- PEMEX. (23 de septiembre de 2013). Arranca la primera planta del programa de combustibles limpios. *Boletines nacionales*. Recuperado de [http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines\\_nacionales/Paginas/2013-092\\_nacional.aspx](http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2013-092_nacional.aspx)
- PEMEX. (27 de noviembre de 2018). Pemex incrementa su proyección de reservas 3P en el campo Ixachi, en Veracruz, a más de 1,000 millones de barriles de petróleo crudo equivalente. *Boletines nacionales*. Recuperado de [http://www.Pemex.com/saladeprensa/boletines\\_nacionales/Paginas/2018-92-nacional.aspx](http://www.Pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2018-92-nacional.aspx)
- PEMEX. (27 de septiembre de 2017). Pemex informa sobre las afectaciones por los fenómenos naturales ocurridos en septiembre. *Boletines nacionales*. Recuperado de [http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines\\_nacionales/Paginas/2017-083-nacional.aspx](http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2017-083-nacional.aspx)
- PEMEX. (9 de octubre de 2018). Pemex descubre importantes yacimientos de crudo ligero en aguas someras de las Cuencas del Sureste. *Boletines nacionales*. Recuperado de [http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines\\_nacionales/Paginas/2018-082-nacional.aspx](http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2018-082-nacional.aspx)
- ROCK, L. R. (6 de enero de 2019). El coletazo del huachicol. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/columna/roberto-rock-1/nacion/el-coletazo-del-huachicol>

- RODRÍGUEZ, Cortés R. (5 de diciembre de 2018). ¿Extirparán la corrupción de Pemex?. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/columna/raul-rodriguez-cortes/nacion/extirparan-la-corrupcion-de-pemex>
- SENADO de la República. (5 de diciembre de 2017). Dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales, Relaciones Exteriores, y Energía por el que se aprueba el Acuerdo sobre un Programa Internacional de Energía, hecho en París el 18 de noviembre de 1974, enmendado el 9 de mayo de 2014. Recuperado de [http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2017-12-06-1/assets/documentos/Dic\\_REOI\\_Programa%20\\_Internacional\\_energia.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2017-12-06-1/assets/documentos/Dic_REOI_Programa%20_Internacional_energia.pdf)
- SENER. (13 de diciembre de 2013). Programa Sectorial de Energía 2013-2018. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5326587&fecha=13/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326587&fecha=13/12/2013)
- SENER. (2019). Sistema de Información Energética. [Página web]. Recuperado de <http://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=temas> (Consultado el 9 de abril de 2019)
- SHCP. (2019). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. Recuperado de [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/paquete/egresos/Proyecto\\_Decreto.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf)
- U.S. EIA. (2019). Total Energy. *Imports from Non-PEC Countries*. [Página web]. Recuperado de <https://www.eia.gov/totalenergy/data/browser/index.php?tbl=T03.03D#/?f=A&start=1949&end=2018&charted=10-3> (Consultado el 11 de abril de 2019)
- U.S. EIA. (2016). Country Analysis Brief: Mexico. Recuperado de [https://www.eia.gov/beta/international/analysis\\_includes/countries\\_long/Mexico/mexico.pdf](https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Mexico/mexico.pdf)
- UIF. (21 de febrero de 2019). Comunicado UIF No.01-2019 El Gobierno de México anuncia los avances en el Plan contra el robo de combustible. *Prensa*. Recuperado de <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-uif-no-01-2019-el-gobierno-de-mexico-anuncia-los-avances-en-el-plan-contra-el-robo-de-combustible>

# CULTURA ESTRATÉGICA MILITAR ESPAÑOLA

## SPANISH MILITARY STRATEGIC CULTURE

Manuel María Jiménez Rodríguez<sup>1</sup>

8 de abril de 2019

### RESUMEN

La cultura estratégica militar española se ha caracterizado, entre otros rasgos, por la búsqueda de la calidad por encima de la cantidad en el nivel operacional o táctico, privilegiando aspectos como la maniobra y la explotación de los puntos débiles del adversario sobre el choque de fuerzas y la masa. La cultura estratégica militar española ha coincidido especialmente con las culturas estratégicas militares de Francia y Alemania. Las fuerzas terrestres de los tres países han disfrutado de periodos de claro predominio cualitativo sobre sus adversarios desde la Edad Moderna. Las tres culturas estratégicas militares mencionadas son complementarias y su cooperación en el seno de la Unión Europea está produciendo y puede producir sinergias aún más importantes en el avance de la Política Común de Seguridad y Defensa y en la posible futura creación de unas fuerzas armadas europeas.

**PALABRAS CLAVE:** cultura, militar, España, Unión, Europea

### ABSTRACT

Spanish military strategic culture has been characterised, among other things, by the search for quality instead of quantity in the operational and tactical field, favouring aspects such as manoeuvre and exploitation of the enemy's weaknesses instead of the shock of forces and mass. Spanish military strategic culture has coincided specially with French and German military strategic cultures. The land forces of the three countries have enjoyed periods of clear qualitative predominance over their adversaries since the Modern Age. The three abovementioned strategic military cultures are complementary and their cooperation in the European Union is producing and may produce even more important synergies in the progress of the Common Security and Defence Policy and in the possible future foundation of the European armed forces.

**KEYWORDS:** military, culture, Spain, European, Union

---

<sup>1</sup>El autor es doctorando en Seguridad Internacional en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, así como teniente coronel del Ejército del Aire.

The author is currently preparing his Thesis for the PhD in International Security in the University Institute General Gutiérrez Mellado and is lieutenant-colonel in the Spanish Air Force.

## **1.MARCO DE ESTUDIO**

Este trabajo pretende determinar los rasgos principales de la cultura estratégica militar española en los últimos siglos y en qué medida pueden ser de utilidad en el marco de la Unión Europea.

Se parte de la definición de cultura estratégica como «el conjunto de actitudes y creencias preferidas en el seno de una institución militar a propósito del objeto político de la guerra y del método estratégico y operacional más eficaz para alcanzarlo» (Yitzhak Klein, ápuđ Coutau-Bégarie, 2008, 441). La cultura militar nacional es uno de los factores que influye en las elecciones estratégicas adoptadas en operaciones militares, siendo otros: los medios materiales y humanos disponibles, los medios del enemigo, la geografía, las alianzas exteriores, etc.

Las actitudes y creencias estratégicas preferidas dentro de un colectivo militar se aprenden más por socialización que por enseñanza formal y se transmiten entre generaciones. La influencia de la cultura militar nacional sobre las decisiones estratégicas es suficiente para justificar su estudio. Para otros países existen estudios variados pero son prácticamente inexistentes en España. Tras reflexionar sobre la historia militar española desde el siglo XVI, se presentan en los siguientes epígrafes las características principales de la cultura estratégica militar española.

## **2.CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA CULTURA ESTRATÉGICA MILITAR ESPAÑOLA**

### **2.1. Capacidad de aprovechar las innovaciones frente al conservadurismo**

Los ejércitos españoles han sido capaces de incorporar innovaciones para incrementar de manera rápida su efectividad. En los casos estudiados, el progreso militar español fue precedido por una sólida reflexión teórica, seguida de una extensa reglamentación, que constituyó a su vez la base de la eficacia de los nuevos medios técnicos adoptados.

#### ***2.1.1 Primer ejército moderno de la historia***

En el Renacimiento se inició una Revolución Militar en Europa que puede ser distinguida por la introducción de las armas de fuego a gran escala y la asunción por la infantería del papel preponderante en la guerra. El auténtico punto de inflexión con los ejércitos medievales lo protagonizó la infantería española desde la época de los Reyes

Católicos, aunque hubiese contribuciones variadas y sucesivas en diferentes países europeos a la Revolución Militar Moderna.

El carácter moderno del ejército español quedó ya bien retratado en 1503 en la batalla de Ceriñola, Italia, frente al ejército francés predominantemente medieval aún. Los espingarderos españoles fueron colocados por Gonzalo Fernández de Córdoba, el Gran Capitán, en vanguardia y diezmaron con sus armas de fuego portátiles a la caballería pesada francesa (Quatrefages, 1996, 156).

Fueron los próximos colaboradores de los reyes, tales como Quintanillas o Alonso de Palencia, quienes realizaron la puesta a punto del sistema. En éste se nota una acción “cancilleresca” –hoy diríamos tecnocrática– más que una decisiva influencia de los mandos militares (Quatrefages, 2015, 82).

Entre los sabios humanistas castellanos del gobierno de los Reyes Católicos, que contribuyeron decisivamente a su reforma militar, destaca Alonso Fernández de Palencia, cronista real desde tiempos de Enrique IV. Su *Tratado de la perfección del triunfo militar* de 1459 constituye una piedra angular de la evolución político-militar de la monarquía española (Quatrefages, 1996, 69-74).

El otro puntal en la reorganización militar hispánica, Alonso de Quintanilla, fue uno de los primeros contadores mayores de las finanzas de los Reyes Católicos. Estos le encargaron un informe que sirvió para reorganizar su fuerza policial o Hermandad y el ejército (Quatrefages, 1996, 87-88). En base al informe, la Ordenanza real de octubre de 1495 estableció el armamento general del pueblo incluyendo armas de fuego (Quatrefages, 1996, 91-94). Igualmente, la Ordenanza de febrero de 1496 establecía una reserva permanente de hasta una doceava parte del pueblo llano (Quatrefages, 1996, 99-101). La Ordenanza de 1503 terminó de detallar exhaustivamente la organización y administración del ejército real (Quatrefages, 2015, 82).

La infantería española adoptó y superó ampliamente el modelo de la infantería suiza, que había conseguido éxitos resonantes en Europa en el siglo XV por medio de compactas formaciones de infantes con largas lanzas o picas. La infantería española se convirtió a su vez en modelo para Europa, tras derrotar decisivamente a la infantería suiza al servicio de Francia en las batallas de Bicoca en 1522 y Pavía en 1525.

«El macizo cuadro suizo tenía más de falange [macedónica] –formación en profundidad– que de legión [romana]» (Quatrefages, 2015, pág. 231). Sin embargo, la «individualización» fue la superioridad del Tercio sobre las formaciones suizas, «es

decir, la subdivisión del cuadro macizo en unidades más pequeñas y, por lo tanto, más móviles» (Quatrefages, 2015, 232). Además, la infantería española se vio potenciada por las armas de fuego:

La temible eficacia de este tipo de fuerzas estaba basada en un sistema de armamento que unía el arma blanca (pica) y el arma de fuego (arcabuz). Así, el tercio llevaba a cabo la síntesis de esta “dualidad fundamental de la infantería” que apareció en el siglo XV con las armas de fuego portátiles y que los españoles fueron los primeros en “domesticar” (Quatrefages, 1996, 335).

El desarrollo del sistema militar español corrió paralelo al desarrollo de un Estado moderno. Desde principios del siglo XVI «el sistema militar español sería plural (peninsular y exterior, real, señorial y municipal), pero regido por el Estado y en su totalidad bajo la obediencia de su autoridad» (Quatrefages, 2015, 104).

A pesar de lo descrito, gran parte de la historiografía militar especialmente anglosajona, ha considerado a los ejércitos holandés y sueco de finales del siglo XVI y principios del XVII, sucesivamente, como los revolucionarios del arte de la guerra en la Edad Moderna. Como muestra cabe mencionar al estadounidense Philip Bobbitt quien, tras valorar las aportaciones de los tratadistas sobre la materia, atribuye a los holandeses y a Mauricio de Nassau el inicio de la Revolución Militar desde la mitad del siglo XVI con la introducción de las armas de fuego y la transformación radical del Estado (Bobbitt, 2002, 98). No obstante, estos elementos se encontraban ya en el ejército y el Estado de los Reyes Católicos. La continuación de la revolución militar la atribuye Bobbitt al ejército sueco del rey Gustavo Adolfo, que entró de manera victoriosa en 1630 en la Guerra de los Treinta Años.

Los Tercios derrotaron decisivamente a los ejércitos holandés y sueco mencionados. Los Nassau holandeses se cuidaron bien de evitar los enfrentamientos de sus fuerzas con los Tercios en campo abierto, a pesar de obtener algún triunfo limitado como en Nieuport en 1600, debido a las continuas derrotas sufridas desde la época del Duque de Alba y la batalla de Geminga en 1568, pasando por las campañas de Frisia de 1605-1606 «donde los soldados de Spínola batieron a los holandeses en todos los combates de importancia que mantuvieron cara a cara» (De Mesa, 2009, 34), hasta la época del Cardenal-Infante y la batalla de Kallo en 1638. Por su parte, el ejército sueco perdió su superioridad en la Guerra de los Treinta Años desde la batalla de Nördlingen en 1634, donde fue contundentemente derrotado por los Tercios del Cardenal-Infante Fernando de Austria.

La batalla del 6 de septiembre [Nördlingen] demostró que las nuevas tácticas militares diseñadas por Mauricio de Nassau y Gustavo Adolfo de Suecia no habían aún madurado lo suficiente como para imponerse al viejo escuadrón español... [que] cuando era menester se apretaba y era duro como un peñón, pero si la ocasión lo requería soltaba sus mangas de mosquetes, que volaban de una unidad a otra...El tercio no quedó superado hasta treinta o cuarenta años después, cuando el volumen de los ejércitos aumentó hasta duplicar y triplicar las cifras de Nördlingen y cuando el fusil con bayoneta se impuso de forma definitiva (Martín, 2006, 138-139).

Los Tercios han sido uno de los pocos dispositivos militares en el mundo desde la Edad Moderna que en igualdad de condiciones, y con frecuencia en inferioridad, obtenía repetidamente la victoria sobre sus enemigos. Similar perfección cualitativa alcanzaron el ejército napoleónico tras la Revolución Francesa y el ejército alemán en la Segunda Guerra Mundial. Por el contrario, los ejércitos estadounidense y ruso han basado sus victorias en el predominio cuantitativo y en la masificación frente al enemigo, material y de potencia de fuego en el primer caso y de soldados en el segundo (Coutau-Bégarie, 2008, 455). Por su parte, el ejército británico ha conseguido sus victorias en Europa en los últimos siglos en base a su participación en alianzas poderosas.

Como ocurría en los ejércitos francés y alemán mencionados, los Tercios ejecutaban automáticamente en el campo de batalla muchos tipos de maniobras, entrenadas exhaustivamente. Los mandos intermedios eran capaces de continuar operando eficazmente sin conexión con el mando superior. Se podría decir de los tres ejércitos que combatían de memoria pero eran capaces de adelantarse a la evolución táctica de la batalla.

De acuerdo al coetáneo cardenal italiano Bentivoglio, autor del libro *Guerra de Flandes* en 1643, los Tercios estaban formados por una tropa que:

[sic] Salida de las escuelas de consumadissimos Capitanes, sabia (si dezir se puede) sus ordenes aun antes de recibirlos. Y siendo tan pronta desta parte la obediencia, como facil el mandato, todas las acciones se entendían prestamente, y se executaban con suma facilidad (ápud Quatrefages, 2015, 243).

### ***2.1.2 Rápido desarrollo de la aviación militar a principios del siglo XX***

La aviación militar se desarrolló rápidamente a principios del siglo XX en España, participando intensamente en la Guerra de Marruecos (1913-1927), principalmente en misiones de apoyo a las fuerzas de superficie, y realizando primicias mundiales como el primer apoyo aéreo a un desembarco anfibio en Alhucemas en 1925. «Esta operación de desembarco combinando marina, aviación e infantería es una primicia mundial» (Courcelle-Labrousse y Marmié, 2008, 265).

La Guerra Civil contempló la primera guerra aérea completa de la historia:

La principal novedad [militar] de la Guerra Civil consistió en la participación fundamental de la aviación de los dos bandos beligerantes, mediante una panoplia completa de misiones aéreas y mediante una acción determinante sobre la batalla de superficie. En las guerras anteriores, la gama de misiones aéreas no había alcanzado la amplitud de la de Guerra Civil y la acción aérea tampoco había formado parte de la maniobra global de manera tan completa. La acción aérea en la Guerra Civil alcanzó una importancia cualitativa próxima a la de la Segunda Guerra Mundial... Todo el pensamiento aéreo español de antes de la guerra favoreció la utilización de una amplia panoplia de misiones aéreas a lo largo del conflicto. Incluso con los medios aéreos poco abundantes y anticuados de principio de la guerra, la gama de misiones utilizadas fue ya muy completa. A continuación, se amplió por el suministro importante de medios aéreos y el apoyo de personal extranjero (Jiménez, 2013, 60).

La base teórica para el empleo de la aviación militar en España fue establecida por un grupo entusiasta de pensadores en el que destaca el aviador militar Alfredo Kindelán Duany. En su libro *Dirigibles y aeroplanos* de 1910, Kindelán ya expresaba que la guerra utilizaría los aeroplanos pues utiliza todas las invenciones, empleándose para el reconocimiento de países enemigos, la caza de otros aviones, etc. (Kindelán, 1910, 182-183).

En su segunda obra aeronáutica *La flota aérea española* de 1916, Kindelán introdujo ideas sobre estrategia aérea. Es de destacar la clarividencia que demostró sobre la capacidad del transporte aéreo militar. Expresó que transportando 25/30 hombres por vuelo a 100 km de distancia y con 3 vuelos por día, un avión podría transportar 100 hombres cada día (Kindelán, 1916, 10-11). Lo anterior describe con sorprendente aproximación el puente aéreo sobre el Estrecho de Gibraltar llevado a cabo 20 años después por el bando sublevado, al inicio de la Guerra Civil, el «primer transporte [aéreo] de gran amplitud» de la historia militar (Coutau-Bégarie, 2008, 739).

El pensamiento aéreo de Kindelán tuvo el efecto de centrar las teorías aéreas de sus coetáneos en España. Kindelán expresaba situarse entre «los clásicos», que defendían la preponderancia de las armas terrestres y marítimas, y «los modernistas», que defendían el avión como arma única (Kindelán, 1925, 288-294). La mayor parte del pensamiento aéreo de Kindelán anterior a la Guerra Civil está recogido en el Tomo I de la obra colectiva de cinco tomos *Aviación Militar. Conferencias Teóricas* de 1925, compendio básico de doctrina aérea de la época. El pensamiento de Kindelán es variado pero se encuentra omnipresente en él la necesidad de un amplio abanico de misiones aéreas en la guerra: reconocimiento, combate aéreo defensivo y ofensivo, bombardeo estratégico, apoyo aéreo cercano sobre tierra o mar, interdicción aérea de la retaguardia enemiga, transporte, apoyo a las operaciones especiales (como infiltración de combatientes en territorio enemigo o lanzamiento de octavillas), etc. Ello quedó bien descrito en su

«esquema de misiones de la aviación» recogido en el mencionado Tomo I (Kindelán, 1925, 46).

Desde mediados de los años 20 el general italiano Giulio Douhet, el apóstol del dominio absoluto del aire y de unas fuerzas aéreas independientes, se convirtió en la referencia de los pensadores aéreos españoles y mundiales. No obstante, prácticamente ninguno de los pensadores españoles llegó a hacer suya la conclusión final de Douhet: la aviación militar debía dedicarse en exclusiva al bombardeo estratégico, único que podía conseguir por sí solo y con rapidez la victoria independientemente de lo que sucediese en la superficie. Cualquier otra misión aérea era contraproducente para Douhet, quien «consideraba inútil, superflua y perjudicial a la aviación auxiliar» (Douhet, 1987, pág. 118), como se llamaba a la aviación de apoyo a las fuerzas de superficie, y para quien «es absurda la defensa aérea y la antiaérea» (Douhet, 1987, pág. 138).

Incluso los *douhetistas* españoles más entusiastas aceptaban que misiones aéreas como la defensa aérea y el apoyo a las fuerzas de superficie debían jugar un papel imprescindible en la guerra. Entre dichos pensadores podemos citar a los entonces comandantes de aviación Ángel Pastor, Luis Manzaneque Feltre y Francisco Fernández González-Longoria. Por su parte, los pensadores *moderados* españoles sostenían que dichas misiones podrían llegar a tener mayor preeminencia en determinadas guerras que el bombardeo estratégico, como ocurrió en la Guerra Civil. Forman parte de dichos pensadores el entonces comandante de artillería Carlos Martínez-Campos Serrano, el comandante de aviación Alejandro Gómez Spencer y el capitán de aviación Andrés del Val Núñez. En las dos corrientes se adivinaba la influencia de Kindelán.

## **2.2 Estilo más cualitativo que cuantitativo en el nivel operacional y táctico**

Las fuerzas militares españolas han privilegiado un estilo estratégico cualitativo en las operaciones militares, mediante la maniobra y la explotación de los puntos débiles del adversario, por encima de un estilo cuantitativo que buscara el choque frontal de fuerzas y la superioridad material o en número de soldados. Ya alrededor de 1500:

El Gran Capitán utilizó lo que modernamente llamaríamos una “metodología” para el planeamiento y desarrollo de la batalla,...su guion: Permanecer a la defensiva inicialmente observando y estudiando al enemigo; estorbarle y desgastarle con audaces reacciones ofensivas; maniobrar para llevar al enemigo a su terreno...hasta estar en condiciones de asestar el golpe definitivo; por último, el aprovechamiento del éxito hasta la destrucción total del enemigo...Esta metodología se verá repetida muchas veces a lo largo del tiempo desde la Bicoca, pasando por Pavía, Mühlberg, etc., salvo en Rocroi (Pérez, 2018, 210).

Igualmente, en la campaña de Frisia del otoño de 1568, con los Tercios en inferioridad numérica respecto al ejército de Guillermo de Nassau, el Duque de Alba:

Empleaba una táctica de gran habilidad, que consistía en rehusar el combate mientras posible fuese, seguir al enemigo paso a paso, hostigarle sin descanso... Pronto llegó la oportunidad deseada. Cuando el ejército rebelde pasaba por la Gette, lanzó el duque 4.000 infantes contra la retaguardia de 3.000 hombres, en el momento en que tal retaguardia estaba por el río separada del grueso. Y quedó aniquilada. Y el Príncipe de Orange terminó por salir de los Estados [Países Bajos] (Quatrefages, 2015, 245).

Alejandro Farnesio «sabía que desviando un río, rompiendo un dique o abriendo un nuevo canal podía conseguir los fines deseados mucho mejor que ganando una sangrienta batalla» (Mattingly, 2004, pág. 49).

La maniobra contra los puntos débiles del adversario fue elevada a su cumbre por la guerrilla española contra las tropas napoleónicas y en las posteriores guerras carlistas.

### **2.3 Minuciosa organización de las fuerzas armadas por encima del individualismo**

El grupo y la disciplina se han impuesto generalmente en los ejércitos españoles a base de minuciosos reglamentos y dura instrucción colectiva. En los siglos XVI y XVII, la disciplina era «muy poco natural en aquellos soldados meridionales. Había que implantársela y remacharla bien, creándoles unas reacciones automáticas mediante una dura instrucción» (Quatrefages, 2015, 383).

Las ordenanzas militares de 1495, 1496 y 1503 detallaron concienzudamente la organización, administración, ejecución del servicio, sostenimiento económico y fiscalización del gasto del ejército de los Reyes Católicos (Quatrefages, 2015, 82). Esta tradición de minuciosas ordenanzas y reglamentos se ha mantenido hasta la actualidad.

La organización logística del ejército de la Monarquía Hispánica fue igualmente modélica. Se puso en pie el mayor sistema logístico-militar conocido hasta la época en Europa, con su parte más llamativa entre Milán y Bruselas: «La ruta conocida entonces, e incluso hoy en trozos, como el *chemin des espagnols*, el Camino Español» (Parker, 2004, 49). En general, España:

Creó rutas de suministro militar para transferir los soldados y el material que el Ejército requería constantemente; introdujo nuevas instituciones para hacer la vida del soldado más tolerable (atención médica, subsidio de matrimonio y otros servicios sociales gratuitos, con pan y ropa suministrada a crédito); estableció una maquinaria sofisticada para monitorizar la administración de los fondos públicos... En el campo de la organización militar los Habsburgo españoles sobrepasaban bien a sus rivales: ningún otro Estado europeo podría haber luchado una guerra de envergadura tan lejos durante tanto tiempo (Parker, 2004, 224-225).

La modélica organización es extensible a la Armada. En el caso de la *Grande Armada* que intentó el asalto a Inglaterra en 1588, es indicativo que los datos de su travesía, incluyendo la alimentación de sus tripulaciones, quedasen minuciosamente consignados. Se podía considerar a «la rigurosa administración española, infinitamente superior a la inglesa» (Alcalá-Zamora, 2004, 57).

La organización de la aviación militar en ambos bandos de la Guerra Civil produjo resultados satisfactorios. No obstante, la mayor eficacia de la aviación del bando sublevado al final de la guerra se vio influida por su superior unidad de mando y organización jerárquica. Al inicio de la guerra: «La Junta de Defensa Nacional nombró a Kindelán jefe de los Servicios del Aire...[quien] organizó la Aviación en una Jefatura del Aire, auxiliada por un Estado Mayor de cuatro secciones» (Salas, 1998, 58).

Gran peso del individualismo en los jefes militares por encima del planeamiento operativo colectivo

El mando militar se ha ejercido en largas épocas muy eficazmente, como ocurrió con la amplia pléyade de extraordinarios jefes militares inaugurada por el Gran Capitán. No obstante, el elemento más disruptivo en la acción militar española lo ha constituido el individualismo de sus jefes en determinadas ocasiones. Dicho individualismo lleva a confiar en demasía a la intuición personal la elaboración del plan y su ejecución en las operaciones militares, con frecuencia unido a un exceso de confianza. Lo anterior privilegia la ejecución de las operaciones militares sobre un metódico planeamiento colectivo previo por un nutrido grupo de asesores del mando, que hoy se conoce como estado mayor. Este debe tener en cuenta los posibles condicionantes de toda índole sobre las operaciones, para presentar a la elección del mando un número limitado de opciones estratégicas viables.

El individualismo estuvo presente en el fracaso de la proyectada invasión de Inglaterra de 1588. El plan de operaciones fue diseñado en última instancia por Felipe II, sin tener asegurado un puerto de calado suficiente en Flandes:

Era imposible que se verificase la conjunción de los buques de batalla procedentes de España y las unidades ligeras y lanchas de transporte y desembarco de la flota farnesiana, ya que ni los buques de ésta tenían capacidad para enfrentarse a las escuadras de corto calado holandesas ni los barcos españoles, escasos de pilotos y sobrados de puntal, podían penetrar en el laberinto de bancos de arena del litoral flamenco...La precipitación en el envío de las fuerzas navales españolas sin contar con una base naval adecuada puede ser calificada de disparate y de suicidio (Alcalá-Zamora, 2004, 43).

La historiografía inglesa ha atribuido generalmente el fracaso de la Armada de 1588 a que los buques ingleses «habían sido capaces de acercarse a los españoles y disparar sus cañones con el máximo efecto, y con mucha mayor frecuencia» (Parker, 2003, 93). No obstante, en los nueve días de combate en el Canal de la Mancha, la Armada sólo perdió a dos de sus 122 barcos a causa de daños sufridos en combate. «La victoria militar no había sido de nadie» (Alcalá-Zamora, 2004, 55-56). Según el historiador naval británico Angus Konstam, la Armada, tras el último combate naval de Gravelinas y a pesar de haber sufrido fuertes daños, «permanecía intacta como flota» (Konstam, 2005, 74).

La imposibilidad de encontrar un puerto de reunión adecuado en la costa flamenca habría surgido con suficiente fuerza si el plan de la operación hubiera sido elaborado por un equipo de expertos incluyendo a marinos. Estos habrían presentado alternativas viables o habrían insistido en retrasar la operación hasta contar con el puerto adecuado. Felipe II se dio cuenta ya tarde del equívoco. Cuando la Armada había anclado frente al único puerto disponible de Calais en Francia, para esperar la muy improbable llegada de los Tercios de Farnesio, por carta «proponía Felipe II ¡que la escuadra se situase en el río de Londres! Tal como estaban las cosas, anclar en Calais era la arriesgadísima y última y remotísima posibilidad que restaba al plan filipino» (Alcalá-Zamora, 2004, 54).

Parecidas conclusiones se extraen de la derrota de Rocroi en 1643. Los Tercios allí derrotados operaban con las mismas tácticas y con muchos de los veteranos del aplastante triunfo de Nördlingen nueve años antes. Su jefe en 1643, Francisco de Melo, había obtenido una impactante victoria el año anterior en Honnecourt, Norte de Francia, aunque no consiguió el objetivo final de impedir la toma de Perpiñán desviando el simultáneo ataque francés a Cataluña. Envalentonados por la victoria de Honnecourt, los gobernantes españoles lanzaron de nuevo en 1643 una campaña de distracción sobre el Norte de Francia desde Flandes.

Melo escogió la ciudad de Rocroi por los informes que situaban allí una débil guarnición de 500 soldados, sin saber de la existencia de un ejército francés de refuerzo. Ello influyó probablemente en otros errores básicos en una operación de sitio en aquella época, «no tomando las mínimas precauciones a la hora de levantar fortificaciones de campaña o de cortar los caminos de acceso a la ciudad cercada» (Martín, 2006, 214). Durante la batalla, Melo siguió cometiendo errores tácticos.

Probablemente, el individualismo y exceso de confianza de los jefes de la campaña, militar y político, provocaron decisiones temerarias. Es lo que se deduce de la explicación de Melo a Felipe IV: «Para decir la verdad, solíamos considerar la guerra aquí como un pasatiempo, pero la profesión [de las armas] es seria y gana y pierde imperios» (Parker, 2004, 221). Parecida conclusión se obtiene de las palabras del valido Luis de Haro: «Aunque las pérdidas infligidas por Dios deben ser aceptadas, las que parecen originarse en una mano humana son más difíciles de soportar» (Parker, 2004, 222).

El desastre de Annual tuvo lugar en 1921 dentro de la Guerra de Marruecos. Tras un avance fulgurante del ejército del general Silvestre, que se prolongó en exceso sin protección adecuada y sin asegurar su logística, minusvalorando las fuerzas enemigas, se produjo el desmoronamiento. Costó alrededor de 10.000 vidas españolas. Annual:

Muestra una vez más las limitaciones del ejército español y la ineficacia e imprudencia de una parte de sus mandos, que son propensos a fiar el desenlace de las operaciones en la suerte o en la inspiración en los momentos decisivos...por encima de una planificación meticulosa de los movimientos y el conocimiento tanto del terreno como del adversario (Rodríguez, 2005, 164).

El modélico desembarco de Alhucemas de 1925 demuestra que en aquella época el ejército español era capaz de realizar un planeamiento operativo metódico, si sus jefes lo favorecían. Se estudió en detalle el fracasado desembarco aliado de la I Guerra Mundial sobre Galípoli, en la costa turca, utilizándose las mismas barcasas de desembarco tipo “K”, que fueron blindadas y reforzadas (Lacalle y Rubio, 2000, 53).

#### Multinacionalidad en la composición de las fuerzas combatientes

Las fuerzas militares españolas han integrado armoniosamente una proporción considerable de extranjeros. «El conjunto de soldados españoles en los Tercios en el siglo XVI...sólo representaba un 10 por 100 de los soldados» (Quatrefages, 2015, 198). En las tropas de Carlos V se hablaban hasta trece lenguas distintas, siendo los contingentes más numerosos, por orden: «alemanes, valones, italianos, españoles y borgoñones, a los que con el tiempo se añadirían irlandeses, ingleses, escoceses, croatas, que entonces se llamaban uscoques, y albaneses» (Martínez y Sánchez, 2006, 13). La guerra en los Países Bajos requirió la combinación en operaciones complejas de las compañías más experimentadas de las diferentes nacionalidades: «Esto creó una fuerza étnicamente heterogénea pero altamente entrenada de entre 1.000 y 3.000 hombres» (Parker, 2004, 11).

La multinacionalidad de los ejércitos de la Monarquía Hispánica se extendió fuera de Flandes. «Después del estallido de la guerra con Francia en 1635 tropas alemanas, irlandesas así como valonas fueron enviadas a España, mientras que españoles e italianos iban a servir en el Ejército de Flandes» (Parker, 2004, 26). Durante el reinado de Carlos II continuó la presencia en la Península Ibérica de miles de soldados flamencos y valones, que «lucharon no sólo en los Países Bajos, sino también en Cataluña durante las guerras de Holanda (1673-1678) y de los Nueve Años (1688-1697)» (Maffi, 2018, 56).

Al igual que unidades italianas e irlandesas, «después del Tratado de Utrecht de 1713, un contingente de 12.800 hombres permaneció al servicio de Felipe V en unidades militares puestas sobre el pie valón» (Glesener, 2018a, 100). Los oficiales flamencos disfrutaban de amplias posibilidades de ascenso profesional, más allá del generalato, hasta los gobiernos provinciales, las embajadas y los virreinos, beneficiándose de «una amplia política de renovación de las élites de la monarquía... en la facción que había apoyado al rey durante dicha guerra civil [Guerra de Sucesión]» (Glesener, 2018b, 127).

En los siglos XIX y XX, aunque los soldados extranjeros no constituyesen una parte orgánica de los Ejércitos españoles, un número significativo de unidades extranjeras luchó codo con codo con fuerzas españolas, como en las guerras carlistas.

En la Guerra Civil hubo una significativa integración de combatientes extranjeros con una muy aceptable armonía. En ambas aviaciones operó con eficacia una gran cantidad de personal extranjero. La llegada de un número considerable de aviones y aviadores soviéticos a partir de octubre de 1936 favoreció la superioridad aérea republicana hasta bien entrado 1937. La asunción en la práctica del mando aéreo por el general soviético *Douglas (J. Smushkévich)* favoreció la unidad de acción aérea. Así ocurrió en la batalla de Guadalajara de marzo de 1937, donde la aviación republicana bajo la dirección de *Douglas* y con pilotos españoles, soviéticos y voluntarios de otras nacionalidades como estadounidenses, detuvo la ofensiva italiana. Las «órdenes de “Douglas” se ejecutaron a la perfección. No cabe duda de que la batalla de Guadalajara marca el máximo de eficacia de las Fuerzas Aéreas republicanas» (Salas, 1998, 291).

La incorporación de extranjeros se mantiene actualmente en las Fuerzas Armadas, donde se permite el ingreso de soldados originarios de países hispanoamericanos o de Guinea Ecuatorial, con resultados satisfactorios. Por otro lado, la integración armoniosa

con contingentes de otras nacionalidades se produce en todas las misiones multinacionales con presencia española.

### **3. UTILIDAD DE LA CULTURA ESTRATÉGICA MILITAR ESPAÑOLA EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA**

La cultura estratégica militar española muestra una especial complementariedad con las culturas estratégicas militares de Francia y Alemania. Este hecho es significativo ya que la construcción de la Europa de la Defensa y de unidades militares europeas se realiza en base al núcleo franco-alemán, en el que España asume un papel cada vez más activo.

La cultura estratégica militar francesa probablemente sea la más cercana a la española en Europa. «La cultura estratégica francesa está más orientada a la ejecución que a la concepción» (Coutau-Bégarie, 2008, 481). Ello implica, en ambos países, que ha sido frecuente el individualismo en la acción del alto mando militar, más que un planeamiento operativo metódico, con resultados triunfales en múltiples ocasiones y desastrosos en otras. Existe igualmente cercanía en que: «El estilo francés reposa grandemente sobre una capacidad poco común de improvisación y de adaptación» (Coutau-Bégarie, 2008, 482). La adaptación de las tropas españolas al escenario y al enemigo ha sido, en general, prodigiosa.

Donde hay más diferencia con la cultura estratégica militar francesa es en la minuciosa organización y cuidadosa preparación logística española. «La cultura estratégica francesa ha privilegiado el combate más que el sostenimientos. La logística ha sido siempre un punto débil, particularmente bajo el Imperio [napoleónico]» (Coutau-Bégarie, 2008, 482). Aquí las fuerzas armadas francesas y españolas pueden obtener beneficios de la complementariedad, así como en el campo de la producción doctrinal. En Francia ha existido siempre «una reflexión estratégica abundante, de gran calidad, grandemente orientada hacia la abstracción. Eso le ha conducido frecuentemente a la tentación de dogmatismo» (Coutau-Bégarie, 2008, 481). En el caso español, por el contrario, la reflexión teórica ha ido dirigida eminentemente a la práctica.

Otro rasgo característico de la cultura militar francesa cercano a la española, ha sido el frecuente trato con otras nacionalidades, a partir de su dilatada experiencia colonial. «Los soldados franceses han sido maestros en el arte de utilizar auxiliares locales o de

establecer contactos con la población» (Coutau-Bégarie, 2008, pág. 482). Esta herencia la mantienen las tropas francesas en las múltiples operaciones multinacionales en las que intervienen, frecuentemente en armonía con contingentes españoles.

Por su parte, la cultura estratégica de Alemania está volviendo a considerar el instrumento militar como válido para participar en operaciones multinacionales sancionadas por la comunidad internacional. Se ha superado así la reacción antimilitarista provocada por la sensación de culpa tras la II Guerra Mundial:

Alemania Occidental combinó actitudes pacifistas, antimilitaristas con un sentimiento de culpabilidad de guerra... Fue sólo con la caída del Muro de Berlín, la unificación alemana y el colapso de la Unión Soviética que los líderes empezaron a cuestionar su reticencia a considerar el uso de la fuerza (Lantis y Howlett, 2007, 92).

La historia militar alemana de los últimos siglos incluye algunos de los mejores ejemplos del predominio de la calidad sobre la cantidad y la masa en el campo de batalla. «Como cultura estratégica dominada por la búsqueda de la calidad, se puede citar el ejemplo de la Alemania de las dos guerras mundiales, que tuvo éxito en llevar a cabo una resistencia desesperada frente a coaliciones adversas muy superiores» (Coutau-Bégarie, 2008, 455). En este sentido es cercana a las culturas estratégicas española y francesa.

En el aspecto en que la cultura estratégica alemana se aleja más de la española es en la prioridad concedida a la planificación operativa previa sobre la ejecución en las operaciones militares. La cultura estratégica dominada por el método dominó en «Alemania a partir de las reformas de Moltke [mariscal del siglo XIX], con un cuerpo de estado mayor extremadamente bien preparado» (Coutau-Bégarie, 2008, 455). Las operaciones militares planeadas por los estados mayores alemanes han constituido un ejemplo de minuciosidad. En esto las culturas militares española y francesa, en las que el individualismo del alto mando ha ejercido un papel significativo en las operaciones militares, pueden beneficiarse de la cultura alemana. En lo que sí es más cercana la cultura militar española a la alemana, por comparación a la francesa, es en la minuciosa organización y logística de los ejércitos.

Igualmente, el grupo y la disciplina han prevalecido sobre el individuo en los ejércitos alemanes, como ha ocurrido en general en España. Es en Francia donde el individualismo ha tenido más peso a todos los niveles. De todas estas características se podría concluir situando a la cultura estratégica militar española en un lugar intermedio entre la alemana y la francesa.

Las culturas estratégicas alemana y francesas han interactuado intensamente durante siglos, en guerra y en paz, influyéndose mutuamente en su evolución. En la actualidad, colaboran fructíferamente formando parte del núcleo impulsor de la Cooperación Estructurada Permanente de la Unión Europea, que pretende desarrollar de manera conjunta capacidades en materia de seguridad y defensa. También cooperan estrechamente en las misiones militares de la Unión Europea o en acciones de promoción de la seguridad internacional. Por otro lado, Francia y Alemania colaboran en unidades militares multinacionales como son el Cuartel General del Eurocuerpo y la Brigada Franco-Alemana. A esta colaboración fructífera se está añadiendo la cultura estratégica militar española.

## CONCLUSIONES

La cultura estratégica militar española se ha caracterizado, entre otros rasgos, por la búsqueda de la calidad por encima de la cantidad en el nivel operacional o táctico, privilegiando aspectos como la maniobra y la explotación de los puntos débiles del adversario sobre el choque de fuerzas y la masa. La cultura estratégica militar española ha coincidido especialmente con las culturas estratégicas militares de Francia y Alemania. Las fuerzas terrestres de los tres países han disfrutado de periodos de claro predominio cualitativo sobre sus adversarios desde la Edad Moderna.

España impulsa la integración de la Europa de la Defensa, formando parte cada vez en mayor medida de su núcleo más activo, junto a Francia y Alemania. Las tres culturas estratégicas militares mencionadas son complementarias y su cooperación en el seno de la Unión Europea está produciendo y puede producir sinergias aún más importantes en las operaciones militares europeas y, más allá, en la creación de unidades militares comunes. En este aspecto, la cultura estratégica militar española es un componente enriquecedor de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE y, en el futuro, lo puede ser igualmente de unas posibles fuerzas armadas europeas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCALÁ-ZAMORA Y QUEIPO DE LLANO, J. (2004). *La Empresa de Inglaterra (La "Armada Invencible": fabulación y realidad)*. Madrid: Real Academia de la Historia.
- BOBBITT, P. (2002). *The shield of Achilles. War, Peace and the Course of History*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- COURCELLE-LABROUSSE, V., Y MARMÍE, N. (2008). *La Guerre du Rif. Maroc 1921-1926*. París: Tallandier.
- COUTAU-BEGARIE, H. (2008). *Traité de Stratégie*. París: Economica.

- DE MESA GALLEGOS, E. (2009). *La pacificación de Flandes. Spínola y las campañas de Frisia (1604-1609)*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- DOUHET, G. (1987). *El dominio del aire*. Madrid: Instituto de Historia y Cultura Aeronáutica.
- GLESENER, T. (2018a). La renovación de la tradición: los flamencos y el servicio militar a la Monarquía hispánica a inicios del siglo XVIII. *Revista Internacional de Historia Militar*, 96, 97-122.
- GLESENER, T. (2018b). "No debemos ser mirados como extranjeros": Las corporaciones militares flamencas y las reformas ilustradas en la España del siglo XVIII. *Revista Internacional de Historia Militar*, 96, 123-146.
- JACKSON, G. (1974). *Histoire de la Guerre civile de l'Espagne*. París: Ruedo Ibérico.
- JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, M. M. (2013). La pensée aérienne espagnole des années 1930. *Stratégique*, 102, 45-64.
- KINDELÁN DUANY, A. (1910). *Dirigible y aeroplanos*. Madrid: Imprenta del Memorial de Ingenieros del Ejército.
- KINDELÁN DUANY, A. (1916). *La flota aérea española. Bases para su organización*. Madrid: Sociedad Editorial de España.
- KINDELÁN DUANY, A. (1925). *Aviación Militar. Conferencias Teóricas: Primer Curso para Jefes de Unidades Tácticas Aéreas* (Vol. I). Madrid: Talleres Tipográficos STAMPA.
- KONSTAM, A. (2005). *The Armada campaign 1588: the great enterprise against England*. Londres: Osprey Publishing Limited.
- LACALLE ALFARO, M. Y RUBIO ALFARO, P. (2000). *El Desembarco de Alhucemas*. Madrid: SoldiPress.
- LANTIS, J., Y HOWLETT, D. (2007). Strategic Culture. J. Baylis et al. (ed.), *Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies*. Oxford: Oxford University Press, 82-100.
- MAFFI, D. (2018). Una epopeya olvidada. Los flamencos/valones al servicio de la monarquía española (siglo XVII). *Revista Internacional de Historia Militar*, 96, 53-72.
- MARTÍN GÓMEZ, P. (2006). *El Ejército español en la Guerra de los 30 años*. Madrid: Almena.
- MARTÍNEZ LAÍNEZ, F. Y SÁNCHEZ DE TOCA, J. (2006). *Tercios de España. La infantería legendaria*. Madrid: EDAF S.A.
- MATTINGLY, G. (2004). *La Armada Invencible*. Madrid: Turner Publicaciones, S.L.
- PARKER, G. (2003). *The Military Revolution. Military innovation and the rise of the West 1500-1800*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PARKER, G. (2004). *The Army of Flanders and the Spanish Road, 1567-1659*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PÉREZ GIMENA, J. A. (2018). De Granada a Pavía. La evolución del ejército español desde 1482 a 1525. *Revista de Historia Militar*, 123, 175-232.
- QUATREFAGES, R. (1996). *La Revolución Militar Moderna. El Crisol Español*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- QUATREFAGES, R. (2015). *Los Tercios*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, J. L. (2005). *¡A mí la Legión!* Barcelona: Planeta.
- SALAS LARRAZÁBAL, J. (1969). *La guerra de España desde el aire*. Barcelona: Ariel.
- SALAS LARRAZÁBAL, J. (1998). *Guerra Aérea 1936/1937* (Vol. I). Madrid: Instituto de Historia y Cultura Aeronáutica.
- SALAS LARRAZÁBAL, J. (2003). *Guerra Aérea 1936/39* (Vol. IV). Madrid: Servicio Histórico y Cultural del Ejército del Aire.

# **SECULARIZACIÓN, LAICISMO Y LIBERTAD DE CONCIENCIA EN EL CAMPO ISLÁMICO. SUS RELACIONES CON EL TERRORISMO**

## **SECULARIZATION, LAITY AND FREEDOM OF CONSCIOUSNESS IN THE ISLAMIC FIELD. YOUR RELATIONS WITH TERRORISM**

**Diego Ortega Fernández<sup>1</sup>**

19 de abril de 2019

### **RESUMEN**

Los estudios de sociología de la religión se encuentran en el debate entre aquellos que consideran que la religión es un aspecto de la vida social tendente a desaparecer, y aquellos que consideran el fenómeno secularizador solo aplicable a algunas sociedades, y no una realidad global. Por otra parte, la religión continúa siendo utilizada como instrumento de legitimación de la violencia. En este trabajo nos aproximamos a los conceptos asociados con la secularización y su influencia en el campo islámico, por ser fundamento ideológico del terrorismo yihadista. Concluiremos: que la religiosidad es un factor interviniente y no prioritario en su influencia sobre la violencia terrorista, siendo el Desarrollo Humano el más influyente; y, la religiosidad, un factor asociado a éste. Motivado por el hecho de ser las organizaciones religiosas quienes realizan labores de mejora de condiciones de vida de las personas, cuando el Estado se inhibe o actúa con arbitrariedad.

**PALABRAS CLAVE:** sociología de la religión, secularización, laicismo, terrorismo.

### **ABSTRACT**

In sociological studies of religion there emerges a debate between those who consider religion to be a disappearing aspect of social life and those for whom the secularisation effect may be present but is only applicable to some societies. Religion is still used to legitimate violence. In this paper we approach the ideological foundation of jihadist terrorism from the perspective of the secularism in Islam. We conclude that religion intervenes in a non-primordial way in terrorist violence which, in contrast, is more strongly determined by Human Development. Religion is, therefore, a secondary factor that influences terrorist violence mostly in association with Human Development and to the extent that religious organisations improve and support better living conditions when the State fails to do it or acts arbitrarily.

**KEYWORDS:** sociology of religion, secularization, laity, terrorism.

---

<sup>1</sup> Doctorando en Seguridad Internacional. Instituto Gutiérrez Mellado (UNED)  
PhD candidate in International Security. Instituto Gutiérrez Mellado (UNED).

## **1. INTRODUCCIÓN**

La religión había pasado a la historia, o así parecía. En las puertas del siglo XXI, la utilización de las ideas y creencias religiosas como medio de legitimación de la violencia pertenecía al pasado. Sin embargo, finalizando el primer quinto del siglo, el mayor nivel de violencia que se vive en el mundo tiene fundamentos religiosos. Es un hecho que las religiones tradicionales, especialmente el catolicismo en Europa, pierden creyentes. Pero no quiere decir que las personas hayan dejado de creer, lo que ocurre, es que creen de forma independiente a la liturgia oficial (Crépu, 2006). Por otra parte, las ideologías están ocupando el lugar de la religión con una radicalidad tal, que dejan atrás a las religiones más severas.

Tratamos en esta comunicación tres conceptos directamente ligados con la Gran Separación que tuvo lugar en las sociedades burguesas de finales del s. XVIII; y que tomaron consistencia y expresión positiva través de los procesos revolucionarios del s. XIX. Estos principios están presentes, de una forma u otra, en los textos constitucionales de las sociedades occidentales. No obstante, la controversia entre religión y política no terminó con las Revoluciones Modernas, ni con el desarrollo científico (Lilla, 2010). Hegel afirmaba que la civilización había evolucionado en torno a las religiones. La legitimidad de las leyes se fundamentaba en que quien las respetaba, obedecía a Dios. La aportación de la modernidad consistió en separar los principios de derecho y eticidad; las exigencias de la religión se encaminan hacia la eternidad y las del Estado al derecho y a la eticidad, al bienestar temporal del hombre en la tierra. «El pueblo que tiene un concepto inadecuado de Dios, también tiene un mal Estado, un mal gobierno, malas leyes» (Hegel, 1981, p. 340). Montesquieu defendía la independencia entre religión y política; en la medida en que los principios impositivos de la primera se manifestaban contrarios a los principios del Estado Democrático Liberal. Sus ideas no se dirigían contra la religión en sí, sino contra el poder temporal que Iglesia tradicional pretendía mantener. Tocqueville veía las ventajas de la religión en el seno de las sociedades democráticas, eso sí, siempre y cuando se mantuviesen dentro de los límites que le son propios.

Comte razonaba que, en su historia, la humanidad había pasado por tres estados: teológico o ficticio, metafísico o abstracto y positivo o científico. Cada uno de los tres estados determina una organización específica de la sociedad. Por otra parte, el

antropólogo Talal Asad pone en cuestión la linealidad del desarrollo basado en el paso de lo religioso a lo laico (Moran, 2006).

La teoría de la secularización nace de la separación entre política y religión; y se desarrolla acompañadas de los conceptos de laicismo y libertad de conciencia.

Parece lógico pensar que los supuestos tecnológicos y culturales que acompañan a la evolución social avalan una menor influencia del fenómeno religioso en las sociedades avanzadas. Pero estas solo representan a una pequeña fracción del mundo que se ha erigido en estandarte de lo global, sin percatarse de que: lo que presentan como una realidad, puede que solo sea una imagen virtual (Baudrillard, 2004).

Religiones como el catolicismo, en algunos lugares como España, está perdiendo presencia en la sociedad. El barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de febrero de 2019, estima un porcentaje de creyentes católicos del 67,5 por ciento (n = 2964), y una práctica regular del 16,1 por ciento de los que se manifiestan creyentes (n = 2089). El estudio de WIN y Gallup Internacional de 2012 señala que el 63 por ciento de las personas del mundo se declaran creyentes, situado el porcentaje de personas religiosas en España en el 37 por ciento. No obstante, en opinión de algunos académicos, los datos empíricos sugieren que la teoría de la secularización no está o necesariamente asociada a la modernización (Davie, 2011). Para el 72 por ciento de los norteamericanos, la religión sigue ocupando un lugar importante en sus vidas<sup>2</sup>. El islam, religión que se adquiere por nacimiento y es irrenunciable, será la religión que más crezca en el mundo en los próximos treinta años, consecuencia lógica de las altas tasas de fecundidad, gráfica uno. Por otra parte, solo un ocho por ciento de la población mundial manifiesta no tener ninguna creencia o pertenecer a asociación religiosa, tabla uno. Los datos parecen mostrar que las teorías del proceso de secularización no son extensibles a una sociedad multicultural. Centrar el discurso de la secularización desde una perspectiva euro-centrista, puede llevarnos a un diagnóstico erróneo del problema de la violencia religiosa; y, por tanto, a no encontrar las soluciones adecuadas.

Lo que parece más destacable en el ámbito de la secularización está referido a los cambios en la participación litúrgica de los fieles o religiosidad. Ésta, más que la

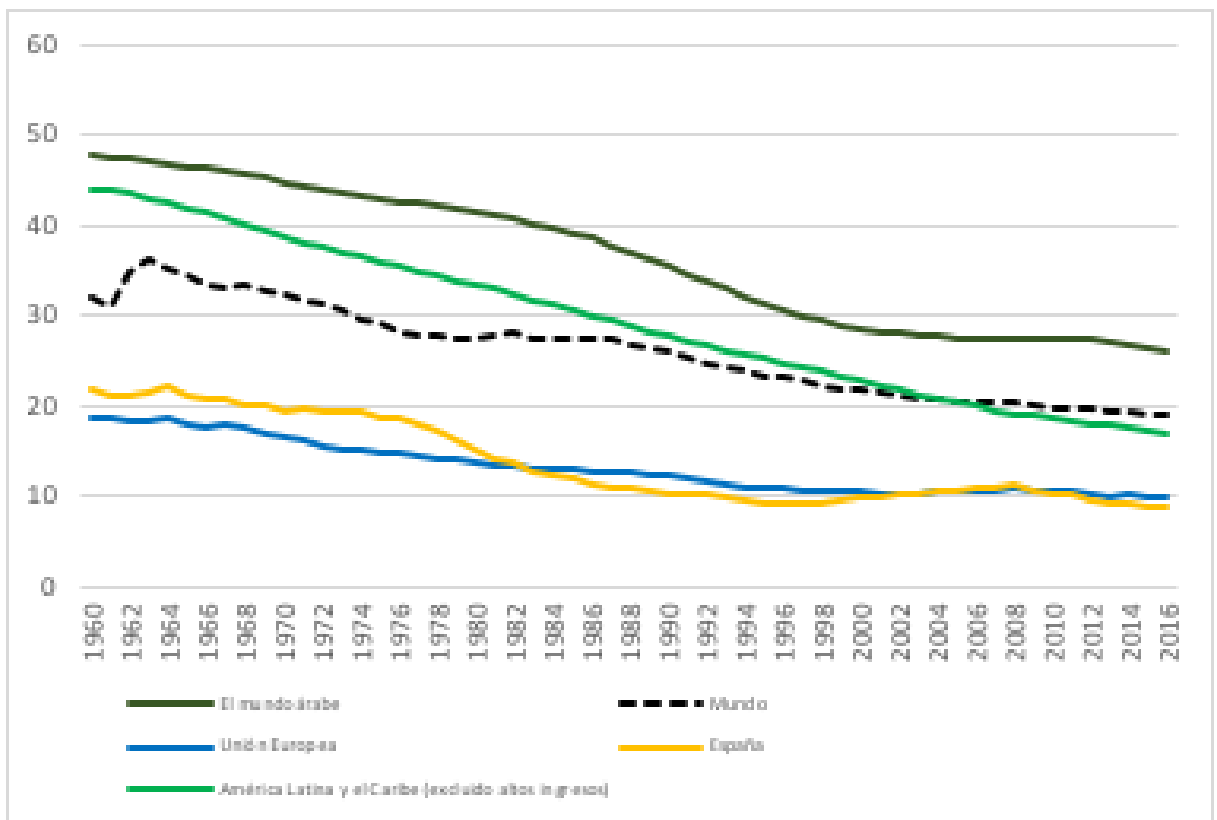
---

<sup>2</sup> Brenan, M. (2018) Religion Considered Important to 72% of Americans.  
<https://news.gallup.com/poll/245651/religion-considered-important-americans.aspx>

afiliación religiosa está asociada a las condiciones de vida «A medida que el desarrollo socioeconómico mejora los niveles de vida, la religiosidad tiende a declinar y, por el contrario, en épocas de privación y dificultad las creencias se refuerzan» (Giddens y Sutton, 2014, 818).

En la tabla dos, apreciamos una correlación negativa entre las variables Índice de Desarrollo Humano y Desigualdad IDH-D y el Índice Global de Religiosidad (IGRA) que presenta el estudio de WIN Gallup Internacional para 2012. A medida que aumenta el Desarrollo Humano y el nivel de vida, el Índice Global de Religiosidad disminuye.

**Gráfica 1.** Evolución tasas de fecundidad entre 1960 y 2016



Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

**Tabla 1.** Distribución porcentual de población que se manifiesta creyente en las distintas religiones

	Media
Cristianos % Población	56,27
Musulmanes % Población	25,45
Arreligiosos % población	8,10
Hindú % Población	2,45
Budista % Población	4,15
Tradicional % Población	2,64
Judíos % Población	,55
Otras Religiones % Población	,50

Fuente: Factbook CIA. Elaboración propia

**Tabla 2.** Correlación entre Índice de Desarrollo Humano y Desigualdad (IDH-D) e Índice de Religiosidad y Ateísmo (IRA)

		Índice de Desarrollo Humano y Desigualdad	Índice Global de Religiosidad y Ateísmo 2012
Índice de Desarrollo Humano y Desigualdad	Correlación de Pearson	1	-,524**
	Sig. (bilateral)		,000
	N	186	186
Índice Global de Religiosidad y Ateísmo 2012	Correlación de Pearson	-,524**	1
	Sig. (bilateral)	,000	
	N	186	186
**. La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).			

Fuente: Informe WIN y Gallup Internacional sobre religiosidad y ateísmo para 2012. Elaboración propia.

Analizaremos en este trabajo la situación de los conceptos de secularización, laicismo y libertad de conciencia en el ámbito del campo islámico. Por otra parte, veremos que factores inciden más sobre la violencia terrorista en general y sobre la yihadista en particular.

Comenzaremos precisando lo que entendemos por campo islámico; concepto tomado de Mohammed-Cherif Ferjani, desarrollado sociológicamente por la teoría de campo de

P. Bourdieu y figuracional y N. Elias. Posteriormente, definiremos lo que desde un punto de vista sociológico se entiende por secularización, laicismo y libertad de conciencia; y como se instituyen estos procesos y derechos en las sociedades mayoritariamente islámicas, así como los conflictos que plantean. Finalmente, realizaremos un Análisis de Componentes Principales para, partiendo de una serie de variables socio-estructurales, determinar unos ejes que delimiten el posicionamiento de tres variables principales con respecto a la violencia terrorista en el campo islámico.

## **2. CONCEPTO DE CAMPO ISLÁMICO**

Hemos de precisar que, aunque el concepto es utilizado por el profesor M. Ferjani, nosotros nos referiremos al mismo como un modelo más que como una realidad geopolítica. Describiremos el campo islámico como el espacio o campo generado por el islam allí donde esté presente como forma religioso-cultural, tanto de carácter mayoritario o minoritario. Lo caracterizamos de forma que, en su centro se encuentra el islamismo fundamentalista que tiene como fuerza la imposición de un retorno a la sociedad musulmana primigenia idealizada; y hacer de la religión el denominador común al que reducir todos los aspectos de la vida del ser humano. Estas fuerzas son más intensas en el centro y se van debilitando en la medida que no alejamos de éste. En su periferia nos encontramos con el islam multicultural.

El campo islámico se constituye a su vez como consecuencia de las interacciones que se generan entre el islam y las diferentes culturas de los espacios donde se profesa; aquellas donde el islam es la filiación religiosa mayoritaria, pero donde se manifiestan grandes diferencias ligadas a la etnicidad o a los distintos procesos de (Geertz, 1994).

Unido al concepto de campo y asociado a éste, tomamos de P. Bourdieu el de *habitus*; que, en el campo islámico, lo identificaremos con las distintas posiciones que mantienen los musulmanes en relación con su endogrupo y los exogrupos con los que conviven. El musulmán percibe y construye el mundo social sobre la base de su posición como creyente dentro del espacio del islam y siguiendo el esquema proporcionado por los referentes religiosos. Mediante estos esquemas las personas actúan y se relacionan en los diversos contextos.

Dado que el islam no tiene una lógica única, la integración del individuo musulmán en los distintos entornos estarán en función de su posicionamiento como creyentes. Como consecuencia, se generan espacios de conflicto en lo que entran las relaciones de

poder o fuerza a ellos asociados. A su vez, cada agente está dotado de un capital según ocupe una posición dominante o dominada.

Todas las personas implicadas en un campo tienen en común una serie de intereses fundamentales que van unidos a la existencia de éste: una forma de vida acorde con el islam; aglutinante que une a todos los musulmanes, y que cohesiona el campo independientemente de las posiciones que se ocupen y de la diversidad de intereses en juego. Consideramos que la comprensión de los fenómenos en el campo islámico ha de partir del conocimiento de su eje principal; El Corán, donde se configuran los principios que configuran el *habitus* musulmán.

El campo islámico no es un espacio estático ni surge de forma espontánea, es consecuencia de un proceso de desarrollo que no es independiente del resto de culturas. El islam no habría existido si previamente no hubiese habido una religión judía y un cristianismo. Doctrinalmente, se configura en base a los principios plasmados en el Corán y los *hadices*, pero no está exento de influencias externas y de adaptaciones.

En el examen del fenómeno yihadista centraremos nuestro interés en los conflictos generados como consecuencia de las posiciones: islamismo radical – islamismo racional – islamismo secularizado. Nos interesará destacar las consecuencias de carácter violento que se puedan derivar ellas. «La tarea consiste en estudiar la relación entre los campos internos y externos» (Flachsland, 2003, 29).

Consideramos que los conflictos que tienen lugar en el seno del campo islámico no se basan en el cuestionamiento de las creencias religiosas, sino en la pretensión de poder de unos sectores sociales concretos. Legitimados por el paradigma del retorno a un origen histórico debidamente ideologizado. Se construye una utopía del pasado y se le enfrentan las adversidades del presente. La frustración resultante es susceptible de generar fuerzas destructivas. Sin embargo, y desde el punto de vista de Bourdieu, la realidad no es tan negativa. Las fuerzas contrapuestas mantienen una serie de intereses fundamentales que son la base de la existencia misma del campo (Bourdieu, 2008).

En nuestra opinión, no se trata de eliminar lo religioso, sino de integrar valores mediante el conocimiento. La secularización debe ser un paso más en el proceso de civilización. El islam es tan importante para el cristianismo, como ambos lo son para el judaísmo o cualquier otra religión positiva. El flujo judaísmo-cristianismo-islam ha sido constante a lo largo de la historia y en todos los sentidos.

Por otra parte, las fuerzas endogámicas reaccionan limitando la realidad a una visión única fundamentalista y étnica. Identifican el islam consigo mismo y a esto lo denominan islam real (Baudrillard, 2004). El resultado es una imagen especular tras la cual no hay nada. Con respecto a la etnicidad, tiene como objetivo la reconstrucción de modelos propios de las zonas de origen, haciendo hincapié en los aspectos diferenciales con el entorno y generalizando la afiliación a un modelo cultural en función del origen. Este proceso enfrenta al individuo a dos pertenencias contrapuestas. Sitúa al individuo ante la encrucijada de seleccionar lo que es verdadero y propio de la doctrina islámica, y lo que son convenciones socioculturales elevadas al estatus de preceptos religiosos como propone la socióloga de la religión D. Hervieu-Léger. El dilema de decidir sobre el posicionamiento en la comunidad en que vive o en la sociedad en que desarrolla su vida planteará, como todo dilema, una solución poco satisfactoria para una de las partes (Pounstone, 1995).

### **3.SECULARIZACIÓN, LAICISMO Y LIBERTAD DE CONCIENCIA**

El concepto de secularización parte de una teoría sociológica de carácter procesal. Representa el grado de proximidad o alejamiento entre el sistema político y el religioso dentro del contexto social. Como teoría, actualmente se encuentra en debate, y tiene seguidores y detractores. Parte del paradigma de que en la medida en las sociedades progresan en civilización, éstas tenderán hacia un sistema de convivencia más secular. La teoría propone que la secularización de las sociedades va unida a su progreso científico, económico y de calidad de vida como ya hemos comentado.

A través del proceso de secularizador la religión cede espacio a lo no religioso en el ámbito público. Ahondando en la separación de las creencias religiosas como constitutivas de un modelo cultural. La pregunta es ¿Cuánto de secularizada es la sociedad en que vivimos? ¿vivimos o no en una sociedad culturalmente secularizada? Los sociólogos de la religión no tienen una respuesta fundamentada a esta cuestión, y lo máximo que podemos decir es que no tiene un alcance global.

Bajo el concepto de secularización se ha englobado una amplia diversidad de ideas; es un concepto multidimensional. El sociólogo de la religión Karel Dobbelaere distingue tres dimensiones en la secularización: social, organizacional e individual (Dobbelaere, 1994).

En su dimensión social implica un desligamiento de la presencia religiosa en las instituciones políticas y centros de poder. Una separación entre sociedad civil y vida privada y, en definitiva, un grado determinado de laicidad.

En el ámbito institucional, supone una pérdida de protagonismo de las instituciones religiosas en el ámbito de la prestación de servicios sociales: salud, enseñanza, prestaciones sociales, etc. Que han pasado a manos de instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

Desde el punto de vista del individuo, la cosa no está tan clara; parece que la desconexión individuo y religión tiene un sentido más de falta de comunión con ciertos aspectos del universo simbólico de las religiones, que de fe y pertenencia un conjunto de creencias que den sentido a la vida y a la muerte (Berger y Luckmann, 1998). Es un cambio en las formas como se creer o de manifestar la religiosidad<sup>3</sup> por parte de las personas (Davie, 2011).

No es fácil establecer una relación causa efecto entre la modernización de las sociedades y los procesos de secularización. La realidad es compleja, y las relaciones entre lo metafísico y lo físico siguen estando vigentes pese a que se habían dado por terminadas (Lilla, 2010). En la tabla cuatro apreciamos que más del ochenta por ciento de la población mundial se declara creyente, o que la religión tiene un espacio importante en sus vidas; aunque esto no implica que sean practicantes al cien por cien de sus rituales, liturgias, cultos etc.

La teoría de la secularización no implica o presupone la desaparición de la religión, sino de su protagonismo en la esfera de la sociedad civil. Por lo tanto, esta teoría está afectada de relatividad. En primer lugar, porque las religiones cristianas, como estudió Weber, han tenido y tienen un impacto en el desarrollo socioeconómico (Moreno Medina, 2013). En segundo lugar, porque las religiones siguen siendo subsidiarias del Estado y coparticipes con otras ONG en ayuda humanitaria. Bien por dejación del Estado o como complementarias de éste.

---

<sup>3</sup> Entendemos por religiosidad el grado en que las personas se definen como más o menos participantes en las celebraciones y ritos de la religión a la que dicen adscribirse.

**Tabla 3.** Inclinación por definirse como muy religiosos o ateos

100 = Muy religioso 0 = Nada religioso o ateo	Se definen muy religiosos	82,8
	Se definen moderadamente religiosos	11,3
	<b>Se definen moderadamente indiferentes</b>	2,2
	Se definen como no religiosos	3,8

Fuentes: Banco Mundial, WIN Gallup International 2012 y Datos Macro Expansión. Elaboración propia

En la gráfica dos, observamos las diferencias regionales que presenta el índice de religiosidad, por lo que no podemos afirmar de forma clara que la sociedad tienda a un estado de secularización global.

**Gráfica 2.** Índice Global de Religiosidad y Ateísmo 2012



Fuente: Banco Mundial, WIN Gallup International 2012, Datos Macro Expansión. Elaboración propia.

El laicismo es un movimiento ideológico de carácter social y político. Tiene como finalidad la eliminación de la religión en su participación en el espacio público. «Supone una auténtica beligerancia antirreligiosa» (Álvarez-Conde, 1990, 133). Diferenciamos el concepto de laicidad del de laicismo.

Laicidad hace referencia a la neutralidad exigida a un Estado en cuestiones de dogma o doctrina religiosa; la laicidad es constatable, por cuanto se puede analizar si una constitución política es más o menos laica en función de como quedan establecidas

legalmente las relaciones entre el Estado y las comunidades religiosas. La laicidad forma parte de las fuentes inspiradoras del derecho constitucional de los estados democráticos. Se ampara en el principio de libertad que tienen las personas de pensar o creer.

En el ámbito del campo islámico el laicismo entra en el debate sociopolítico de la mano de los islamistas reformistas que «propugnan abiertamente la secularización a fin de sustraer la religión a la política» (Roy, 2003, p. 46). En la actualidad, el cuarenta y cinco por ciento de los estados donde la religión mayoritaria es el islam, se manifiestan constitucionalmente seculares. Las teocracias islámicas donde no se permite la libertad religiosa, representan aproximadamente el quince por ciento de los países musulmanes. En el resto, hay un amplio margen de tolerancia que va desde la defensa absoluta de la libertad religiosa; a aquellas que pese a reconocer esta libertad, ponen tal número de restricciones que la hacen impracticable.

**Tabla 4.** Posicionamiento constitucional de países mayoritariamente musulmanes

	Frecuencia	Porcentaje
Teocracia islámica sin libertad religiosa	7	14,9
Estado Secular	21	45
Libertad Religiosa. Islam R. Oficial	7	14,9
Islam R. Oficial. Libertad religiosa con restricciones	10	21,3
Multiconfesional	2	4,3
N	47	100,0

Fuente: Página de la Organización Mundial de la propiedad Intelectual (Constituciones). Elaboración propia.

Los países musulmanes más ricos, o aquellos donde el porcentaje de participación en el PIB de los combustibles fósiles es mayor, son los que mantienen una menor tolerancia religiosa en sus constituciones, como podemos observar en la tabla cinco. Sin embargo, no podemos precisar estadísticamente la dependencia entre ambas variables, pues en la prueba de  $X^2$  para la tabla de contingencia, obtenemos una significación de  $0,058 > 0,05$ . Dado que los resultados son sensiblemente próximos, aceptaremos que aquellos países con mayores ingresos son más autoritarios en lo religioso.

En estos casos, la proximidad al Estado teocrático es similar a la que correspondía a las primeras civilizaciones, en las que lo religioso legitimaba el poder y la violencia estructural de las élites sobre el resto de la sociedad. (Armstrong, 2006).

**Tabla 5.** Posicionamiento constitucional con respecto a la libertad religiosa de países productores de combustibles fósiles

	País productor de petróleo			Total
	País con Participación < 1 % PIB	País con Participación > 10 % PIB	País con Participación < 10 % PIB	
Teocracia islámica sin libertad religiosa	28,6%	71,4%		100,0%
Estado Secular	65,0%	10,0%	25,0%	100,0%
Libertad Religiosa. Islam R. Oficial	14,3%	42,9%	42,9%	100,0%
Islam R. Oficial. Libertad religiosa con restricciones	60,0%	20,0%	20,0%	100,0%
Multiconfesional	100,0%			100,0%
Total	53,2%	25,5%	21,3%	100,0%

Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

Si correlacionamos las puntuaciones sobre aplicación arbitraria del Estado de Derecho que proporciona el Fondo por la Paz para la construcción del Índice de Estado Fallido de 2015; con el Índice de Diversidad Religiosa; obtenemos que ambas variables están correlacionadas con sentido negativo. En aquellos países de mayoría musulmana, donde los preceptos del Estado de Derecho se aplican de forma arbitraria, la tolerancia y la diversidad religiosa tienden a descender.

**Tabla 6.** Correlación entre aplicación arbitraria del Estado de Derecho y el Índice de diversidad religiosa

		Aplicación Arbitraria Estado de Derecho IEF-2015	Índice de Diversidad religiosa 2012
Aplicación Arbitraria Estado de Derecho IEF-2015	Correlación de Pearson	1	-,288*
	Sig. (bilateral)		,050
	N	47	47
Índice de Diversidad religiosa 2012	Correlación de Pearson	-,288*	1
	Sig. (bilateral)	,050	
	N	47	47

\*. La correlación es significativa en el nivel 0,05 (bilateral).

Fuente: Fondo por la Paz 2015 y WIN Gallup International 2012. Elaboración propia.

Los aspectos anteriores nos inclinan a pensar que la violencia religiosa está presente en el campo islámico en forma de violencia cultural; el déficit en el derecho a la libertad de conciencia constituye un factor de violencia para tener en cuenta. Aspecto que quedó avalado por la Declaración del Cairo sobre los Derechos Humanos de 1990; que,

contrariamente a lo que ocurre con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es el islam el que ocupa un lugar prioritario iluminando a resto del derecho.

En su origen, el islam se desarrolló en un contexto de tolerancia religiosa en el que la libertad de conciencia era tributaria de la situación político-económica y de las relaciones de fuerza. Las posiciones de intolerancia sobre esta libertad son posteriores, parten del califato de Abu Bakr el cual instituyó la pena capital para aquellas tribus nómadas que no se le sometiesen, considerando tal acción como apostasía; desde entonces, los musulmanes no pueden cambiar de religión sin exponerse a la pena de ejecución. Bakr y sus seguidores consideraban que los versículos relativos a la tolerancia y el respeto a la libertad de conciencia fueron anulados o abrogados por los que incitaban al combate contra los infieles y los herejes, invocando la anterioridad cronológica de los primeros con respecto a los segundos. Por otra parte, los defensores de la convivencia y el respeto a la libertad de conciencia consideran que los versículos de tolerancia y libertad tienen carácter universal; mientras que los versículos de combate se refieren a situaciones concretas por las que pasó la primera comunidad y que quedaron registrados en el Corán. Ali Abd Al-Raziq en su obra “El islam y los fundamentos del poder” denuncia la injusticia histórica con respecto a lo que el primer califa había combatido como apostasía (Ferjani, 2009). Esta falta de libertad de conciencia supone uno de los mayores escollos a salvar para la convivencia interreligiosa y entre los mismos musulmanes.

#### **4.RELACIÓN ENTRE RELIGIOSIDAD Y VIOLENCIA TERRORISTA**

Estudiamos en este apartado las posibles relaciones existentes entre la religiosidad y el terrorismo, en especial con el yihadista. Partiendo del supuesto de que la violencia yihadista es una reacción religiosa contra aquellos que pretenden limitar o eliminar el islam, sería de esperar una relación entre terrorismo y religiosidad. Planteamos la hipótesis de que, a la vista de los acontecimientos, la religión ha de ser una componente que intervenga con fuerza en el conflicto terrorista. Para ello, comprobaremos primeramente el grado de correlación o variación conjunta de ambas variables.

Las variables para correlacionar serán: Índice Global de Religiosidad y Ateísmo (IGRA) e Índice de Terrorismo Global (ITG). Analizando primeramente esta correlación a nivel global, para la totalidad de países de los que disponemos

información ( $n = 186$ ); y, posteriormente, su incidencia en el ámbito musulmán y en relación con el terrorismo yihadista ( $n = 47$ ).

El resultado que obtenemos es: no existe correlación entre las variables citadas. El IGRA y el ITG son variables independientes. En base a los resultados de la correlación, tabla siete, se aprecia una tendencia negativa entre religión y terrorismo.

**Tabla 7.** Correlación entre IGRA e ITG

		Índice de Terrorismo Global 2015	Índice Global de Religiosidad y Ateísmo 2012
Índice de Terrorismo Global 2015	Correlación de Pearson	1	-,077
	Sig. (bilateral)		,295
	N	186	186

La correlación no es significativa:  $s = 0,295 > 0,05$ . Fuentes: GTD y WIN Gallup International 2012. Elaboración propia.

Realizando la misma operación, pero centrándonos exclusivamente en los países musulmanes, observamos que tampoco obtenemos una correlación significativa, tabla ocho.

**Tabla 8.** Correlación entre IGRA e ITG en países musulmanes

		Índice de Terrorismo Global 2015	Índice Global de Religiosidad y Ateísmo 2012
Índice de Terrorismo Global 2015	Correlación de Pearson	1	,215
	Sig. (bilateral)		,148
	N	47	47

La correlación no es significativa:  $s = 0,148 > 0,05$ . Fuentes: GTD y PEW Research International. Elaboración propia.

Por lo tanto, desde un punto de vista estadístico, no podemos confirmar la relación entre religiosidad y terrorismo. Por otra parte, agrupando los datos de creyentes y comparando las medias para cada grupo de IGRA e ITG, tanto a nivel global como islámico, observamos que hay una importante diferencia entre los países musulmanes y la generalidad mundial.

**Tabla 9.** Media del ITG global y para países musulmanes

	Media Global	Media Países Musulmanes
Se declaran muy religiosos	2,2195	4,6585
Se declaran bastante religiosos	2,0636	2,2595
Se declaran moderadamente religiosos	2,2935	2,064
Se declaran poco religiosos	1,9556	0
Se declaran nada religiosos	2,876	0

Fuentes: GTD y WIN Gallup International 2012. Elaboración propia.

Que nos indica sencillamente que en los países musulmanes hay más atentados terroristas por ser zonas de conflicto: Irak, Afganistán, Siria, Egipto, etc. Ahora bien, si agrupamos por unidades religioso - culturales<sup>4</sup>, observamos una diferenciación entre las medias del ITG para cada grupo.

**Tabla 10.** Medias del ITG por grupos culturales - religiosos

Índice de Terrorismo Global 2015			
Cultura Basada en la religión mayoritaria > 70 %	Media	N	Desviación estándar
Multiconfesional	1,6728	43	2,18873
Cristiana	1,7503	95	2,20860
Hindú	6,2700	2	2,09304
Judía	6,0300	1	.
Musulmana	3,3802	41	3,03614
Orientales, budista y derivadas	3,1925	4	3,20607
Total	2,1943	186	2,55075

Fuentes: GTD y WIN Gallup International 2012. Elaboración propia.

Realizando un contraste de Análisis de la Varianza (ANOVA) para la hipótesis de igualdad de medias, obtenemos un valor para la F de 4,738, con una significación de  $0 < 0,05$ , por lo que rechazaremos la hipótesis de igualdad de medias, aceptando que las identidades religioso-culturales manifiestan diferencias en la incidencia del terrorismo.

**Tabla 11.** Análisis ANOVA para contraste de medias de ITG por grupos religioso-culturales

<sup>4</sup> Una unidad religioso - cultural implica la adscripción mayor o igual al setenta por ciento de la población a una religión determinada. En base a datos de Factbook CIA.

Índice de Terrorismo Global 2015					
	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
Entre grupos	140.002	5	28.000	4.738	.000
Dentro de grupos	1063.669	180	5.909		
Total	1203.671	185			

Fuentes: GTD y WIN Gallup International 2012. Elaboración propia.

Sin embargo, y como veíamos al principio, seguimos sin poder precisar que el grado de religiosidad esté detrás de la violencia terrorista. Parece que es el espacio sociocultural el que marca la tendencia de la violencia terrorista, en función de las interacciones con otras culturas (conflictos India – Pakistán, Cachemira, Filipinas, etc. o la judía (conflicto palestino).

Por otra parte, el hecho de definirse como muy religioso o poco religioso no es independiente, pues como pone de manifiesto El estudio de WIN – Gallup International de 2012, las personas tienden a declararse más religiosa en los países pobres. Como ya hemos visto en la tabla uno. Si precisamos esta relación y efectuamos el contraste para la hipótesis de igualdad de medias entre grupos de creyentes, observamos que no podemos aceptar la hipótesis de igualdad de medias, y que efectivamente, se confirma que a mayor desarrollo humano y menor desigualdad entre las personas, mayor es la tendencia a declararse nada religiosos.

**Tabla 12.** Prueba de homogeneidad de varianzas para IDH-D e IGRA

Estadístico de Levene	gl1	gl2	Sig.
6,255	4	181	.000

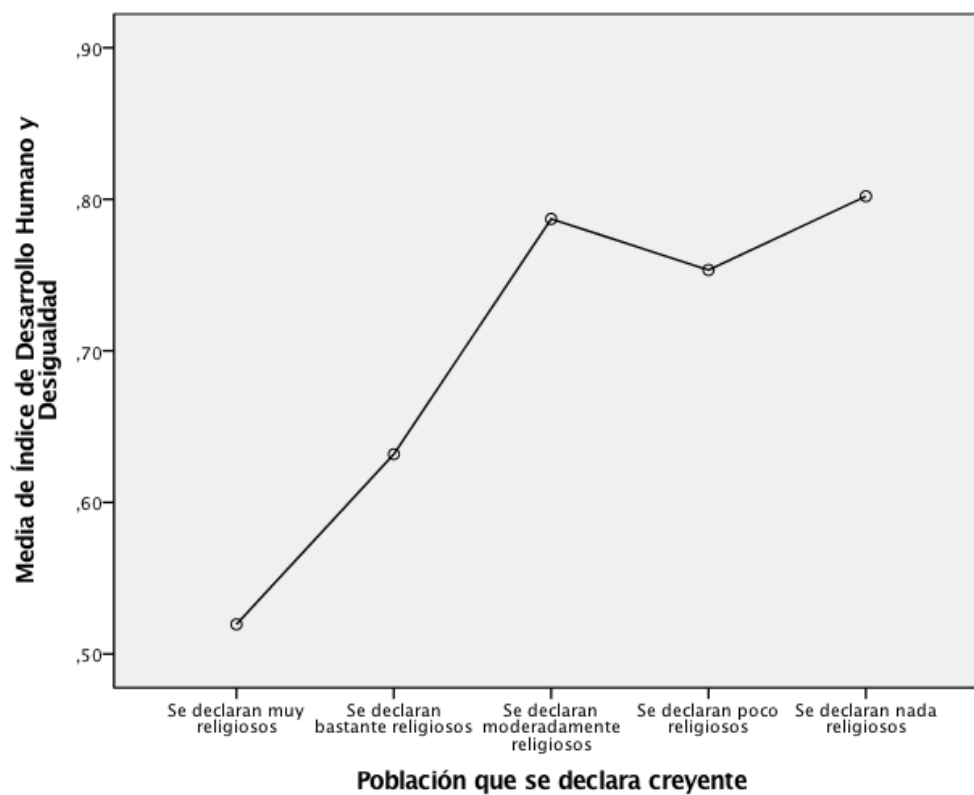
TS = 0 < 0,05. Rechazamos la hipótesis de igualdad de varianzas. Fuentes: Banco Mundial y WIN Gallup International 2012. Elaboración propia.

**Tabla 13.** ANOVA para IDH-D e IGRA

	Suma de cuadrados	gl	Media cuadrática	F	Sig.
Entre grupos	1,753	4	,438	15,726	,000
Dentro de grupos	5,043	181	,028		
Total	6,796	185			

S = 0 < 0,05. Rechazamos la hipótesis de igualdad de medias. Fuentes: Banco Mundial y WIN Gallup International 2012. Elaboración propia.

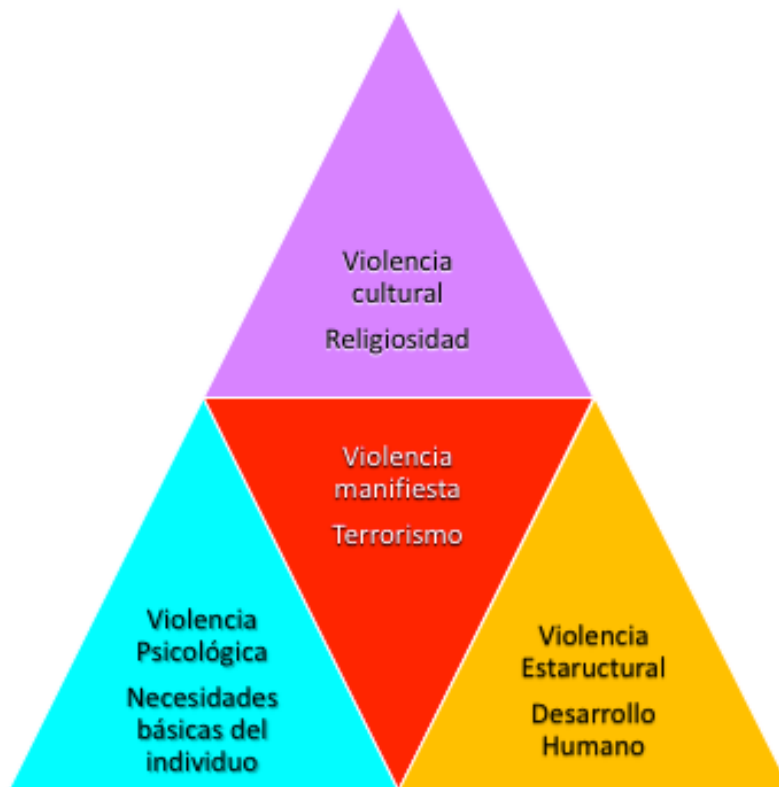
**Gráfica 3.** IDH-D y grado de religiosidad



Fuente: Banco Mundial y WIN Gallup International 2012. Elaboración propia

Siguiendo el razonamiento de la relación entre religión y violencia, nos encontramos con una variable interviniente que es el Desarrollo humano, relacionado tanto con la variable religiosidad como con la violencia terrorista. Lo que nos conduce a la relación establecida por J. Galtung entre la violencia manifiesta (terrorismo), factores culturales y estructurales; así como las consecuencias de ambos sobre las personas que ven mermadas las aspiraciones de satisfacción de sus necesidades.

**Gráfica 4.** Triángulo de la violencia de J. Galtung



Fuente: Elaboración propia

Dado que el Desarrollo Humano es un concepto muy amplio e integrado por una cantidad importante de factores, nos interesa conocer o desgranar la relación de algunos de éstos con el terrorismo y en definitiva, ver que puesto ocupa la religión como factor interviniente en relación con los demás. Para ello vamos a tomar una serie de variables que forman parte del desarrollo humano y vamos a comprobar cuáles de ellas se relacionan con el terrorismo, tabla catorce.

**Tabla 14.** Correlaciones entre IGT y Variables integrantes del IDH-D

	Índice de Terrorismo Global 2015
Índice de Terrorismo Global 2015	1
Sig. (bilateral)	0
Rentas derivadas de recursos energético-naturales (2014)	0,061
Sig. (bilateral)	0,408
Porcentaje de población rural sobre población total	0,072
Sig. (bilateral)	0,329
Aplicación Arbitraria Estado de Derecho IEF-2015	,352**
Sig. (bilateral)	0
Índice de Pobreza Multidimensional, % población afectada	0,119
Sig. (bilateral)	0,104
Tasa de participación laboral, mujeres (% de mujeres mayores de 15 años) OIT	-,280**
Sig. (bilateral)	0
Índice de Diversidad religiosa 2012	-0,083
Sig. (bilateral)	0,258
Índice Global de Religiosidad y Ateísmo 2012	-0,077
Sig. (bilateral)	0,295
Corrupción, Índice de percepción 2017	-,293**
Sig. (bilateral)	0
Incidencia Pobreza sobre 1,90 \$ día	0,112
Sig. (bilateral)	0,128
PIB per cápita promedio 1970 - 2016	-,155*
Sig. (bilateral)	0,035
Índice de Gini	-0,011
Sig. (bilateral)	0,88
Tasa de Mortalidad Infantil (2014)	-0,083
Sig. (bilateral)	0,268
Desempleo Mujer Promedio 1991 y 2014 % PA Femenina	0,005
Sig. (bilateral)	0,947
Desempleo Hombre Promedio 1991 y 2014 % PA.	0,047
Sig. (bilateral)	0,529
<b>**.</b> La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).	
<b>*</b> . La correlación es significativa en el nivel 0,05 (bilateral).	

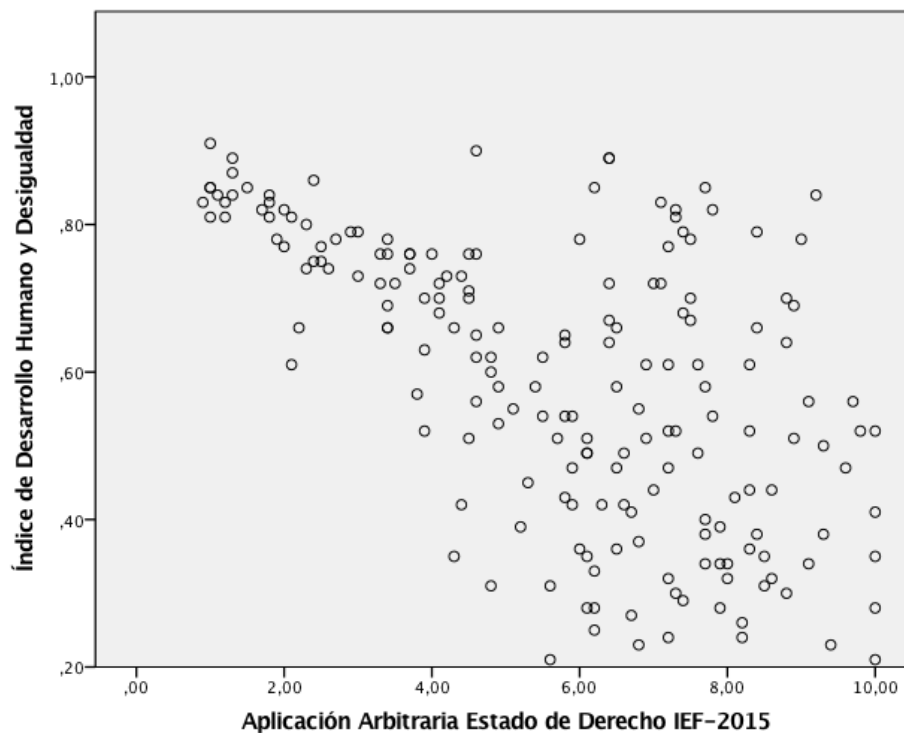
Fuente: Banco Mundial y WIN Gallup International 2012 e Índice de Estado Fallido del Fondo para la Paz.  
Elaboración propia

Apreciamos que el ITG se encuentra relacionado con variables como:

- La aplicación arbitraria del Estado de Derecho.
- Una menor tasa de participación de la mujer en el mercado de trabajo.
- La percepción de corrupción política.
- Los ingresos *per cápita*.

A su vez, la religiosidad se encuentra correlacionada con la aplicación arbitraria del Estado de Derecho ( $r = 0,305$ ;  $s = 0 < 0,05$ ), que correlaciona con todas las variables consideradas en el IDH-D. El desarrollo humano desciende conforme aumenta el valor de la variable aplicación arbitraria del Estado de Derecho ( $r = - 0,588$ ;  $s = 0 < 0,05$ ). Lo que nos reafirma nuevamente en las tesis de J. Galtung sobre la influencia de los factores estructurales en la violencia, siendo la religión un factor interviniente más que fundamental, en el sentido de que se convierte en vía a través de la cual los individuos pueden mejorar sus condiciones de vida.

**Gráfica 5.** Relación IDH-D y Aplicación Arbitraria del Estado de Derecho



Fuente: Banco Mundial y Fondo para la Paz. Elaboración propia

Ahora bien, sin nos centramos exclusivamente en los países musulmanes, nos encontramos con que el ITG e IDH-D no tienen relación, varían de forma independiente, aunque con tendencia negativa ( $r = - 0,199$ ;  $s = 0,179 > 0,05$ ). Lo que nos inclina a pensar que no son las bajas condiciones de vida las que pueden encontrarse en la base de la violencia yihadista. Analizando la correlación para las variables significativas en el Desarrollo Humano, pero dentro del campo islámico, obtenemos los siguientes resultados, tabla quince.

**Tabla 15.** Variables correlacionadas con el ITG en el campo islámico

	Índice de Terrorismo Global 2015
Aplicación Arbitraria Estado de Derecho IEF-2015	,408**
Sig. (bilateral)	0,004
Tasa de participación laboral, mujeres (% de mujeres mayores de 15 años) OIT	-,499**
Sig. (bilateral)	0
Restricciones Gubernamentales sobre la religión (GRI)	,309*
Sig. (bilateral)	0,034
Hostilidad Social sobre las religiones (SHI)	,825**
Sig. (bilateral)	0
Corrupción, Índice de percepción 2017	-,358*
Sig. (bilateral)	0,013
Población de refugiados por país o territorio de origen	,414**
Sig. (bilateral)	0,004
<b>**.</b> La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).	
<b>*</b> . La correlación es significativa en el nivel 0,05 (bilateral).	

Fuente: Banco Mundial y WIN Gallup International 2012 e Índice de Estado Fallido del Fondo para la Paz.  
Elaboración propia

Como podemos apreciar, las variables relacionadas con el IDH-D apenas aparecen. Sin embargo, las relacionadas con la religión como forma de organización social adquieren relevancia, pero no la variable Grado de Religiosidad. Luego no se trata de ser más o menos religioso, sino de la forma en que se utiliza la religión como arma política para legitimar la violencia.

Finalmente, y tras la apreciación anterior, parece interesante analizar que componentes actúan sobre el terrorismo. A priori, podríamos decir que, a la vista de las correlaciones anteriores, el grado de hostilidad religiosa parece ser la más significativa.

Para ello vamos a realizar un Análisis de Componentes Principales. Éste es un método que permite transformar un conjunto de variables originales, en otro conjunto de variables llamado conjunto de componentes principales, que serán una combinación lineal de las variables originales y se caracterizan por estar incorreladas entre sí (De Vecente, Manera, y Blanco, 2000).

#### 4.1. Análisis multivariante para el estudio de las componentes del terrorismo yihadista

En la tabla dieciséis presentamos las variables con las que vamos a realizar el análisis:

**Tabla 16.** Variables de Análisis Multivariante

Estadísticos descriptivos			
	Media	Desviación estándar	N de análisis
Productor de Combustibles Fósiles % PIB	6,99	12,09	47
Porcentaje de población rural sobre población total	53,67	21,04	47
Aplicación Arbitraria Estado de Derecho IEF-2015	7,78	1,2	47
Índice de Pobreza Multidimensional, % población afectada.	25,9	27,23	47
Tasa de participación laboral, mujeres (% de mujeres mayores de 15 años) OIT	39,53	17,79	47
Hostilidad Social sobre las religiones (SHI)	4,71	3,11	47
Restricciones Gubernamentales sobre la religión (GRI)	5,45	2,35	47
Índice Global de Religiosidad y Ateísmo 2012	78,95	15,87	47
Corrupción, Índice de percepción 2017	32,91	14,34	47
Incidencia Pobreza sobre 1,90 \$ día	29,32	23,64	47
Tasa de Mortalidad Infantil	32,52	24,71	47
Desempleo Mujer Promedio 1991 y 2014 % PA Femenina	14,77	9,87	47
Desempleo Hombre Promedio 1991 y 2014 % PA.	8,85	6,43	47
Población de refugiados por país o territorio de origen	153041	476141	47
Índice de Gini	36,99	7,27	47
Índice de Terrorismo Global 2015	3,36	3,09	47

Fuente: Banco Mundial y WIN Gallup International 2012 e Índice de Estado Fallido del Fondo para la Paz. Elaboración propia

Con la finalidad de contrastar si la matriz de correlaciones que obtenemos es indicativa de la aplicación de un modelo factorial apropiado para el análisis, se efectúan las pruebas de Barlett y Kaiser Meyer Olkin (KMO). Para el primero, cuanto mayor sea su valor, más adecuado será el análisis factorial, en nuestro caso 374,5 (Tabla 18), que es un valor alto. En cuanto al segundo, el análisis factorial será más adecuado cuanto mayor se aproxime su valor a uno, en nuestro caso 0,6, tabla diecisiete.

**Tabla 17.** Prueba de KMO y Bartlett

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adecuación de muestreo		,608
Prueba de esfericidad de Bartlett	Aprox. Chi-cuadrado	374,464
	gl	120
	Sig.	,000

Fuente: Banco Mundial y WIN Gallup International 2012 e Índice de Estado Fallido del Fondo para la Paz.  
Elaboración propia

Las comunalidades nos aportan información sobre como quedan explicadas las variables en base a las componentes extraídas. Como vemos la que menos explicada queda es el índice Global de Religiosidad y Ateísmo.

**Tabla 18.** Comunalidades

	Inicial	Extracción
Productor de Combustibles Fósiles % PIB	1	,652
Porcentaje de población rural sobre población total	1	,823
Aplicación Arbitraria Estado de Derecho IEF-2015	1	,815
Índice de Pobreza Multidimensional, % población afectada.	1	,804
Tasa de participación laboral, mujeres (% de mujeres mayores de 15 años) OIT	1	,815
Hostilidad Social sobre las religiones (SHI)	1	,840
Restricciones Gubernamentales sobre la religión (GRI)	1	,788
Índice Global de Religiosidad y Ateísmo 2012	1	,445
Corrupción, Índice de percepción 2017	1	,682
Incidencia Pobreza sobre 1.90 \$ día	1	,625
Tasa de Mortalidad Infantil	1	,820
Desempleo Mujer Promedio 1991 y 2014 % PA Femenina	1	,670
Desempleo Hombre Promedio 1991 y 2014 % PA.	1	,761
Población de refugiados por país o territorio de origen	1	,524
Índice de Gini	1	,508
Índice de Terrorismo Global 2015	1	,766
Método de extracción: análisis de componentes principales.		

Fuente: Banco Mundial y WIN Gallup International 2012 e Índice de Estado Fallido del Fondo para la Paz.  
Elaboración propia

En cuanto a la varianza explicada por cada uno de los componentes formados, observamos en la tabla diecinueve que el setenta por ciento de la varianza queda explicado por las cinco primeras componentes calculadas.

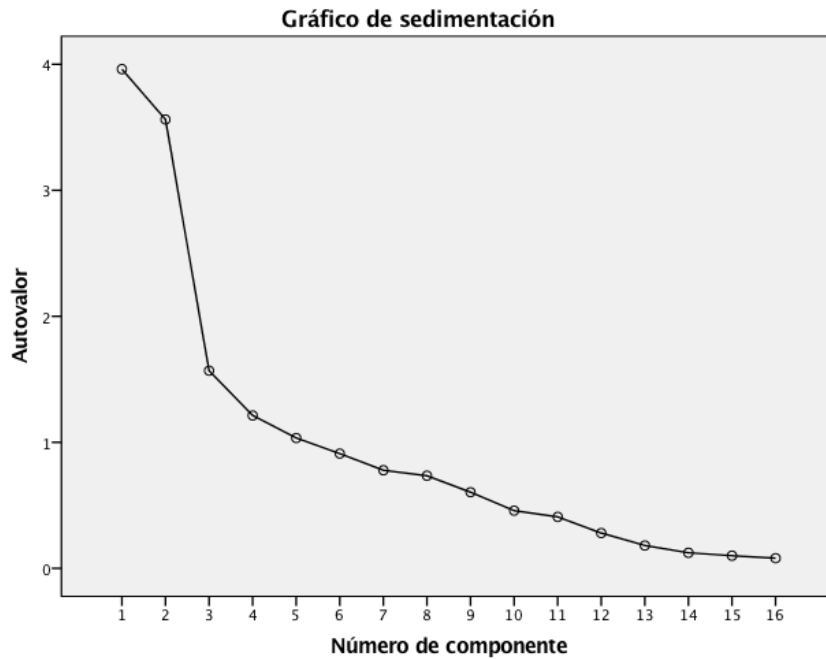
**Tabla 19.** Varianza total explicada

Varianza total explicada						
Componente	Autovalores iniciales			Sumas de extracción de cargas al cuadrado		
	Total	% de varianza	% acumulado	Total	% de varianza	% acumulado
1	3,961	24,759	24,759	3,961	24,759	24,759
2	3,562	22,262	47,021	3,562	22,262	47,021
3	1,568	9,803	56,823	1,568	9,803	56,823
4	1,214	7,585	64,408	1,214	7,585	64,408
5	1,034	6,465	70,873	1,034	6,465	70,873
6	,911	5,691	76,565			
7	,779	4,866	81,430			
8	,735	4,594	86,025			
9	,604	3,778	89,803			
10	,458	2,861	92,664			
11	,408	2,551	95,215			
12	,280	1,750	96,965			
13	,181	1,134	98,099			
14	,124	,772	98,872			
15	,100	,626	99,498			
16	,080	,502	100,000			

Método de extracción: análisis de componentes principales.

Fuente Banco Mundial y WIN Gallup International 2012 e Índice de Estado Fallido del Fondo para la Paz.  
Elaboración propia

**Gráfica 6.** Gráfico de sedimentación



Fuente: Banco Mundial y WIN Gallup International 2012 e Índice de Estado Fallido del Fondo para la Paz.  
Elaboración propia

La gráfica seis no muestra que, a partir de la tercera componente, la pendiente de la curva se suaviza, por lo que consideraremos tomar tres componentes. Y, En base a la matriz de la tabla veinte observamos que:

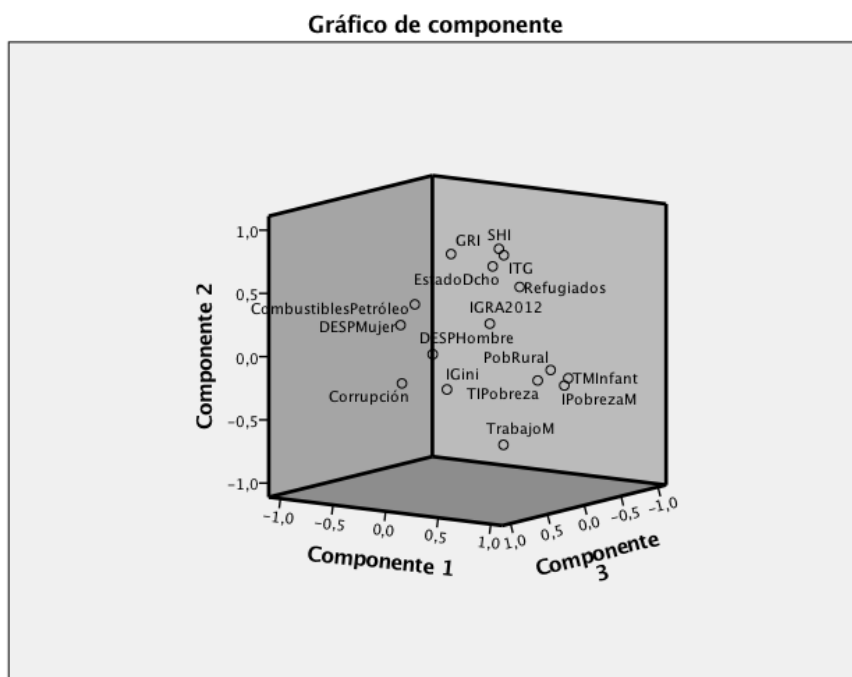
- La componente 1: está relacionada fundamentalmente con el porcentaje de población rural, la pobreza multidimensional y la mortalidad infantil. Esta componente está poco relacionada con el Terrorismo, pero sí con factores estructurales derivados de la ruralidad del campo islámico y las consecuencias socioestructurales que ésta conlleva.
- La componente 2: Relaciona fundamentalmente las variables hostilidad social sobre las religiones, la tasa de participación de la mujer en el mercado de trabajo y el índice de terrorismo global. Es una componente relacionada con la violencia religioso cultural en el campo islámico. El carácter negativo de la participación de la mujer en el mercado de trabajo es consecuencia de la aplicación estricta de las normas religiosas unida a deficiencias económicas y estructurales.
- La componente 3: asocia dos factores socioeconómicos que afectan al individuo y su posibilidad de llevar una vida digna, es decir, la posibilidad de trabajar y ser retribuido para mantener una familia. Aspecto de especial trascendencia en el campo islámico.

**Tabla 20.** Componentes principales

Componentes	1	2	3
Productor de Combustibles Fósiles % PIB	-,409	,343	,130
Porcentaje de población rural sobre población total	,843	-,058	,074
Aplicación Arbitraria Estado de Derecho IEF-2015	,241	,690	,001
Índice de Pobreza Multidimensional, % población afectada.	,831	-,211	-,129
Tasa de participación laboral, mujeres (% de mujeres mayores de 15 años) OIT	,186	-,759	-,224
Hostilidad Social sobre las religiones (SHI)	,191	,801	-,155
Restricciones Gubernamentales sobre la religión (GRI)	-,321	,697	-,235
Índice Global de Religiosidad y Ateísmo 2012	,400	,291	,267
Corrupción, Índice de percepción 2017	-,693	-,345	-,101
Incidencia Pobreza sobre 1,90 \$ día	,721	-,153	,076
Tasa de Mortalidad Infantil	,880	-,146	-,113
Desempleo Mujer Promedio 1991 y 2014 % PA Femenina	-,111	,298	,749
Desempleo Hombre Promedio 1991 y 2014 % PA.	,089	,066	,599
Población de refugiados por país o territorio de origen	,313	,497	-,262
Índice de Gini	,189	-,209	,547
Índice de Terrorismo Global 2015	,267	,765	-,112

Fuente: Banco Mundial y WIN Gallup International 2012 e Índice de Estado Fallido del Fondo para la Paz.  
Elaboración propia

**Gráfica 7.** Gráfico de Componentes



Fuente: Banco Mundial y WIN Gallup International 2012 e Índice de Estado Fallido del Fondo para la Paz.  
Elaboración propia

El gráfico siete de componentes nos muestra la representación gráfica de la matriz de componentes que hemos analizado anteriormente.

## **CONCLUSIONES**

Dentro del proceso de secularización, el concepto de laicización es el más constatable y medible sociológicamente. No obstante, los resultados son muy dispares y no se puede hablar de un proceso secularizador de carácter global. La mayoría de las personas siguen declarándose perteneciente a alguna confesión religiosa y, el ateísmo, es un fenómeno marginal. Esta tendencia es más acusada en los países con menor desarrollo humano, donde las confesiones religiosas ocupan el lugar del Estado en la cobertura de las necesidades básicas de las personas.

En lo referente a los cambios religiosos, estos se manifiestan en una diferencia constatable entre quienes se declaran pertenecientes a una religión, y el grado de religiosidad o participación en las ceremonias religiosas. Las personas se definen poco participativas en los ritos religiosos tradicionales, si bien este fenómeno es mayoritario en las sociedades desarrolladas y cristianas, no lo es en las menos favorecidas ni en aquellas que se declaran musulmanas.

La Declaración Islámica de los Derechos Humanos de El Cairo, se opone categóricamente a la libertad de conciencia, ésta no es un principio que ilustre los derechos de la persona en el campo islámico.

Con respecto a la relación violencia y religiosidad no es constatable. El Índice de Religiosidad y el de Terrorismo Global no están correlacionados, son independientes. Esto ocurre tanto a nivel global como en el ámbito del campo islámico. Ahora bien, si en lugar de correlacionar la religiosidad de las personas con el terrorismo, relacionamos éste con los grupos religioso-culturales, si que encontramos una dependencia entre la cultura a la que se pertenece y el Índice de Terrorismo. Lo que nos inclina a concluir que la violencia no depende de lo religiosas que sean las personas, sino del grado de ideologización religioso-cultural de una sociedad, aspecto que poco tiene que ver con cuestiones de fe y práctica religiosa.

Tras un análisis multivariante, los factores que intervienen en el fenómeno terrorista se pueden agrupar en tres dimensiones:

- Una componente relacionada con la pobreza, de carácter multidimensional.

- La segunda tiene un carácter ideológico, relacionada con la utilización de la religión como ideología.
- La tercera componente tiene carácter socioeconómico, enlaza factores que limitan la posibilidad de las personas para poder desarrollar sus potencialidades.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ-CONDE, E. (1990). *El régimen político español*. Madrid: Técnos.
- ARMSTRONG, K. (2006). *Una historia de Dios*. Barcelona: Paidós.
- BAUDRILLARD, J. (2004). *El pacto de lucidez o la inteligencia del mal*. Buenos Aires: Amorroutu.
- BERGER, P., & LUCKMANN, T. (1998). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorroutu.
- BOURDIEU, P. (2008). *Cuestiones de sociología*. Madrid: Akal.
- CRÉPU, M. (2006). Marcel Gauchet. La religión de la salida de la religión. *Iglesia Viva*, 4 - 73.
- DAVIE, G. (2011). *Sociología de la religión*. Madrid: Akal.
- DE VICENTE, M, MANERA, J., Y BLANCO, F. (2000). *Análisis multivariante para las ciencias sociales*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos.
- DOBBELAERE, K. (1994). *Secularización: un concepto multidisciplinar*. México D. F.: Universidad Iberoamericana A.C.
- FERJANI, M.C. (2009). *Política y religión en el campo islámico*. Barcelona: Bellaterra.
- FLACHSLAND, C. (2003). *Pierre Bourdieu y el capital simbólico*. Madrid: Campo de Ideas.
- GEERTZ, C. (1994). *Observando el islam*. Barcelona: Paidós.
- GIDDENS, A., & SUTTON, P. (2014). *Sociología*. Madrid: Alianza Editorial.
- HEGEL, G. (1981). *El concepto de religión*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- LILLA, M. (2010). *El Dios que no nació. Religión, Política y el Occidente moderno*. Barcelona: Debate.
- MORAN, L. (2006). ¿Puede la vida secular moderna prescindir de las visiones religiosas en su camino al progreso? En *Progreso y desarrollo*, 235 - 250.
- MORENO-MEDINA, J. (2013) Un estudio empírico sobre la relación entre religión y desarrollo económico, en *Punto de Vista* nº 7, julio - diciembre de 2013, p. 95 – 119.
- POUNSTONE, W. (1995). *El dilema del prisionero*. Madrid: Alianza Editorial.
- ROY, O. (2003). *El islam mundializado. Los musulmanes en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra.

## **EL ESCENARIO POLÍTICO TUNECINO Y PREVISIÓN ELECTORAL DE LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS Y PRESIDENCIALES DE 2019**

# THE TUNISIAN POLITICAL SCENE AND ELECTORAL PREDICTION OF THE 2019 LEGISLATIVE AND PRESIDENTIAL ELECTIONS

Pablo Gómez Godoy<sup>1</sup>

18 de abril de 2019

**RESUMEN:** Han pasado ocho años desde que una serie de revueltas ciudadanas en Túnez provocaran la caída del dictador Zine El Abidine Ben Alí y diera comienzo la transición democrática. Este fenómeno produjo un efecto contagio a otros países del entorno dando lugar a lo que se conocería como Primavera Árabe. A finales de este año tendrán lugar las próximas elecciones legislativas (6 de octubre) y presidenciales (17 de noviembre), de gran importancia de cara a la consolidación democrática de Túnez. La comunicación que presento tiene como objetivo explicar el escenario político tunecino desde la revolución hasta hoy y a continuación realizar una previsión del resultado de las elecciones de 2019.

**PALABRAS CLAVE:** Túnez, Democracia, Primavera Árabe, Magreb, Islamismo.

**ABSTRACT:** Eight years have passed since a series of citizen revolts in Tunisia provoked the fall of the dictator Zine El Abidine Ben Ali and the beginning of the democratic transition. This phenomenon has had a contagious effect on surrounding countries, giving rise the so-called Arab Spring. At the end of this year, the next legislative and presidential elections will take place in October 6th and November 17<sup>th</sup> respectively. Those elections will have great importance in the democratic consolidation of Tunisia. This paper aims to explain the Tunisian political scene from the revolution until today followed by a forecast of the 2019 election results.

**KEYWORDS:** Tunisia, Democracy, Arab Spring, Maghreb, Islamism

## 1. EXPLICACIÓN DEL ORIGEN DE LA COMUNICACIÓN

La comunicación que presento tiene como objetivo explicar el panorama político tunecino desde la revolución hasta hoy para realizar una previsión del resultado de las próximas elecciones legislativas y presidenciales de Túnez de finales de 2019.

---

<sup>1</sup> Investigador Pre-Doctoral en Seguridad Internacional. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (UNED).

Pre-Doctoral Researcher in International Security. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (UNED).

¿Por qué puede ser interesante para una persona que no tiene relación con Túnez conocer su actualidad política?

En primer lugar, Túnez puede considerarse objeto de investigación preferente para el ámbito de la Ciencia Política por tratarse de la única democracia árabe existente hoy en día según *Freedom House*<sup>2</sup>.

A nivel de investigación, el establecimiento y posterior desarrollo democrático en ese país abre interesantes líneas de investigación: “¿Por qué ha triunfado la democracia en Túnez y no en otros países afectados?”, “¿Es compatible la democracia (liberal) con una sociedad arabo-musulmana o con el islamismo político?”, “¿La existencia de democracias en el Norte de África genera mayor seguridad o inseguridad?”, “¿Qué es más beneficioso para los intereses de España?”, “¿Qué influencia tiene en la posible democratización de países vecinos?”, “¿La democracia tunecina está consolidada o cabe esperar una vuelta al autoritarismo a corto-medio plazo?”.

En segundo lugar, se suele discutir si las Ciencias Sociales en general o la Ciencia Política en particular merecen tal calificativo de “ciencia”, en comparación con las Ciencias Exactas. Quienes defienden que no lo merecen, hacen referencia a la imposibilidad existente en la Ciencia Política para replicar determinados experimentos o evaluar científicamente el impacto de diferentes variables. Esto haría quebrar los principios de repetitividad y fiabilidad de las conclusiones.

Se afirma que la Ciencia Política carece de “laboratorio social” al cual le podamos ir añadiendo o extrayendo distintas variables para posteriormente calcular los efectos políticos en uno y otro caso, del mismo modo que podría hacerlo la Física o la Química a través de un método de experimentación empírico.

Es interesante conocer el caso de Túnez en el marco comparado de la Primavera Árabe circunscrito al Norte de África (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto) porque nos acerca ligeramente a ese utópico objetivo. Si bien seguimos careciendo de ese “laboratorio social”, al menos tenemos cinco escenarios diferentes, pero al mismo tiempo muy similares, en los que un mismo fenómeno político (movilizaciones civiles contra el autoritarismo), en un mismo periodo temporal, produjo devenires muy diferentes. Este marco de investigación es fértil para el desarrollo de teorías y la

---

<sup>2</sup> “Freedom in the World 2019 Map” disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/map>

búsqueda de inferencias causales de las que se puedan extraer determinadas conclusiones.

En tercer lugar, por su actualidad. Este marco de investigación ofrece el valor añadido de analizar hechos que han ocurrido en la presente década. Esto permite actualizar los viejos debates que ya existían sobre la compatibilidad entre islamismo y democracia en el Norte de África sin necesidad de retrotraernos a la Argelia de hace tres décadas, que suele ser un elemento comparativo habitual.

Por último, por la proximidad geográfica. Todos conocemos la triple proyección geoestratégica de España: europea, latinoamericana y afro-magrebí, pero quizás en esta última nuestro conocimiento y presencia no esté acorde a nuestros profundos intereses y la proximidad territorial existente. Sirva esta pequeña exposición que voy a presentar para tratar de estrechar contacto entre ambas realidades, tan cercana la una a la otra, pero en cierto modo acostumbradas a darse la espalda.

## **2. INTRODUCCIÓN**

El 17 de diciembre de 2010 el comerciante Mohamed Bouzizi se prendió fuego como señal de protesta contra el autoritarismo y las malas condiciones de vida. Dos semanas después Bouzizi fallecería y en ese momento darían comienzo las protestas masivas.

El 14 de enero de 2011, fecha en la que se conmemora la revolución tunecina, Zine El Abidine Ben Alí, carente del apoyo de su ejército, tomó la decisión de abandonar el cargo y huir a Arabia Saudí. El Presidente de la Cámara de Diputados, Fouad Mebazaa, le relevó como Presidente provisional formando un nuevo Gobierno de unidad nacional. A pesar de que Mebazaa era un alto cargo del Régimen y formaba parte de Reagrupación Constitucional Democrática (RCD), el partido de Ben Ali, la presión popular le hizo consciente de la necesidad de reforma y utilizó sus poderes para ir creando una estructura político-legal al margen de las instituciones benalienses, como la Alta Instancia para la Realización de los Objetivos de la Revolución, la Reforma Política y la Transición Democrática (Martínez, 2011, 124).

Beji Caid Essebsi, otra figura política experimentada del régimen pero favorable al cambio, fue elegido primer ministro de transición. La movilización social fue determinante para que el 3 de marzo de 2011 se anunciaran elecciones para la Asamblea Constituyente con el objetivo de redactar la primera Constitución democrática del país. En marzo de 2011 el Tribunal de Primera Instancia de Túnez apoyó el camino trazado

por Mebazaa y dio la puntada al régimen al declarar ilegal el RCD y confiscar sus bienes muebles e inmuebles (Martínez, 2011, 130).

Esas primeras elecciones constituyentes tuvieron lugar el 23 de octubre de 2011 y la formación islamista *Ennahda* obtuvo una gran victoria en ellas. El partido liderado por el carismático e influyente Rashid Ghannouchi consiguió un millón y medio de votos de un total de cuatro millones (hubo una abstención del 48 por ciento), obteniendo 89 diputados (de 217). En segundo lugar quedó Congreso para la República (CPR) con algo más de 353.000 votos (8,7%) y 29 diputados. En tercer lugar, *Aridha Chaabia* (Petición Popular) con 273.000 votos (6,7%) y 26 escaños. Estos resultados no otorgaron a *Ennahda* una mayoría absoluta, pero sí que le permitieron gobernar tras pactar con fuerzas de centro-izquierda secular (CPR y *Ettakatol*).

La victoria del islamismo fue muy amplia por diversos motivos: Por un lado, por el gran tejido asociativo creado por los islamistas desde hacía décadas. Los regímenes de Burghiba y de Ben Alí se declararon muy contrarios a la islamización de la sociedad. Los islamistas fueron por ello perseguidos con gran crudeza (Louden, 2015) (el propio Gannouchi estuvo cuatro años encarcelado y 22 en el exilio). Esta experiencia, junto con el desarrollo de Movimiento de Tendencia Islámica en 1981 (Yildirim, 2017, 194), dotaron a los islamistas de bases de organización sólidas y cohesionadas de cara a las primeras elecciones libres. En segundo lugar, también influyó de forma muy importante que la oposición política al islamismo estuviera en esos momentos débilmente organizada y muy fragmentada políticamente.

### **3. DEBATES EN LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN**

Un amplísimo número de partidos y asociaciones de todo tipo fueron creados durante el periodo constituyente. El conocido sindicato Unión General de Trabajadores Tunecinos (UGTT), que ya era muy activo en época dictatorial, volvió a demostrar su capacidad de influencia enriqueciendo positivamente el debate. Importantes figuras políticas que se encontraban en el exilio, como líderes islamistas o activistas prodemocráticos, regresaron al país. La juventud también ejerció un papel determinante, en las calles y en el espacio digital, a través de redes sociales (Saad-Dusseaut, 2015, 255-256) o blogs como *Global Voices*, *Nawaat* y posteriormente *Al Bawsala*.

Sin embargo, la victoria de *Ennahda* no fue una grata noticia para muchos. Su carácter islamista llevó a pensar a algunos sectores, criados en la tradición secular, que

con *Ennahda* en el Gobierno los principios liberales del sistema democrático naciente y la igualdad entre géneros promovida históricamente en Túnez podrían verse debilitados en favor de una visión política teocrática (Sayah, 2011). Siguiendo la línea de la investigadora Guadalupe Martínez (Martínez, 2013, 44), caben destacar cuatro debates que permiten conocer el ambiente político tunecino y la forma de actuar del partido islamista:

El primero trata sobre el alcance de la *Sharia* como fuente de Derecho. *Ennahda* no obtuvo mayoría absoluta, lo que les obligó a llegar a acuerdos con CRP y *Ettakatol*. Entre las presiones de estos nuevos socios seculares y la influencia sobre las bases del líder islamista Rashid Ghannouchi, que observaba con temor como el ejército en Egipto había orquestado un golpe de Estado contra el partido islamista de Mohamed Mursi, consiguieron convencer al Comité Interno de *Ennahda* para votar en contra de incluir la *Sharia* como fuente de derecho.

En segundo lugar, la igualdad entre hombre y mujer. En 1956 el antiguo Presidente Bourguiba instauró el Código de Estatuto Personal, que tuvo mucho impacto al garantizar dicha igualdad a través de múltiples medidas (Farhat, 2005, 45-46). Algunos sectores islamistas defendían que la Constitución utilizara el término “complementariedad” entre ambos sexos en lugar de “igualdad”. Tras un largo debate en el que la sociedad civil presionó fuertemente, la cláusula de “complementariedad” fue omitida e incluso se instauró la obligación de que todas las listas electorales fueran paritarias en formato cremallera.

En tercer lugar, se discutió sobre la participación política de figuras procedentes de la dictadura. Durante el periodo transicional se aprobó el Real Decreto nº2011-35 de 10 de mayo de 2011 relativo a la elección de diputados para la Asamblea Constituyente <sup>3</sup>. En su artículo 15 establecía la prohibición de participar en ella a cualquier persona que hubiera asumido responsabilidades de Gobierno bajo Ben Alí o fuera miembro de RCD.

En un primer momento *Ennahda* era favorable a extender la prohibición. Sin embargo, esto suscitó muchas críticas de la oposición porque vulneraba el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, que prohíbe privar el derecho al sufragio pasivo por razones ideológicas. También denunciaron dicha decisión como un abuso de poder partidista cuyo único objetivo era restar poder a la oposición antislamista, que en

---

<sup>3</sup> Dicho Real Decreto puede consultarse en francés en:  
<http://www.cnudst.rnrt.tn/jortsrc/2011/2011f/jo0332011.pdf>

ese momento estaba empezando a ser liderada por Beji Caid Essebsi, antiguo alto cargo benaliense y una figura clave en la política tunecina, del que hablaremos más adelante. *Ennahda* acabó cediendo y la prohibición fue levantada.

Por último, otro de los debates importantes giraba en torno a la estructura política del nuevo Estado democrático: parlamentario, presidencialista o semi-presidencialista. El partido islamista se inclinaba por un sistema parlamentario donde las competencias del presidente o primer ministro fueran limitadas y contrapesadas por el legislativo y por el papel ejecutivo de los ministros, para evitar una excesiva concentración de poder (Feuer, 2012, 4). Los partidos de la oposición analizaban la situación desde otro prisma. Teniendo en cuenta que *Ennahda* estuvo muy cerca de obtener mayoría absoluta en las elecciones constituyentes y podrían conseguirla en unas próximas legislativas, quisieron contrarrestar su futuro peso en el Parlamento a través de un Ejecutivo fuerte y bicéfalo con un presidente y un primer ministro de amplias competencias. Tanto *Ennahda* como *Nidaa Tounes* buscaban un equilibrio de poderes, pero la fórmula de cómo construirlo difería según los intereses partidistas y la experiencia de cada uno.

*Ennahda* finalmente aceptó el sistema semi-presidencialista propuesto por la oposición que como veremos más adelante ha tenido efectos negativos. El problema ha residido en ese carácter bicéfalo del Ejecutivo, en el que ambos cargos tienen amplias competencias y en algunos casos estas quedan confundidas. Ni el presidente ni el primer ministro de Túnez ejercen tareas meramente simbólicas, por lo que un conflicto entre ambos, como sucedió *a posteriori*, provocaría serias disrupciones institucionales.

La nueva Constitución sería aprobada el 26 de 2014 por 200 votos a favor, 12 en contra y 4 abstenciones. En una entrevista al diario El País, Ghannouchi reconocería que su formación tuvo que hacer concesiones dolorosas en aras del consenso con los partidos laicos (Cembrero, 2014, 19 de enero).

#### **4. GESTIÓN DE GOBIERNO ISLAMISTA Y CRISIS DE 2013**

A raíz del pacto de *Ennahda* con CPR y *Ettakatol*, quedó configurada la llamada “Troika” con Hamadi Jebali de *Ennahda* como primer ministro y Moncef Marzouki, líder de CPR, como presidente de la República.

En paralelo a los debates teóricos y legales que se daban en torno a la Constitución, la realidad material del día a día continuaba su marcha y no de forma especialmente satisfactoria. Fueron dos los ámbitos en los que la transición democrática generó inmediatos efectos negativos: el económico y el de seguridad.

#### **4.1 Ámbito económico**

La mayoría de los indicadores económicos entre 2011 y 2013 mostraban datos desfavorables en comparación a 2010, el año anterior a la revolución.

Con respecto a la tasa de desempleo, en 2009 era del 13,3% (mucho mayor entre jóvenes, mujeres y población de regiones periféricas), en 2010 del 13% y en 2011 ascendió rápidamente al 18%. En 2012 y 2013 descendería ligeramente hasta el 17,6% y 15,9% respectivamente, pero seguiría por encima de la tasa media de años pretéritos<sup>4</sup>.

El PIB también se vio afectado en los momentos posteriores a la revolución. Entre los años 2000 y 2010 la tasa de crecimiento media del PIB fue del 4,25%. En 2011, esta cayó al -1,9% según datos del Banco Mundial<sup>5</sup>. En 2012 y 2013 la tasa sería del 4% y 2,8% respectivamente, sin llegar a alcanzar la media de la década anterior. En cuanto al déficit comercial, si en 2010 era de 8.298 MD, iría ascendiendo progresivamente hasta 11.808MD en 2013 (Romdhane, 2018, 284).

La moneda del país, el Dinar Tunecino (DTN), sufrió una devaluación progresiva. De un valor en torno a los 0,545€ que ostentaba en junio de 2010 llegó a mínimos de 0,435€ en diciembre de 2013<sup>6</sup>. Debido a esta conjunción de factores, la inflación también se vio seriamente afectada. Según los datos del FMI, pasó del 3,3% en 2010 al 5,8% en 2013<sup>7</sup>.

El descenso productivo de la industria de los fosfatos, la caída del turismo, la caótica situación en Libia y el repunte del precio del petróleo fueron elementos que profundizaron la mala situación económica tras la revolución. Esta situación pudo ser

---

<sup>4</sup> Véase la tabla de evolución del paro con datos del Ministerio de Empleo tunecino. <http://www.emploi.gov.tn/fr/observatoire/statistiques/population-en-chomage/>

<sup>5</sup> Véase la tabla de crecimiento del PIB anual con datos del Banco Mundial y la OCDE: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2017&locations=TN&start=1966&view=chart>

<sup>6</sup> Véase la gráfica de evolución del valor TND-EUR: <https://www.xe.com/fr/currencycharts/?from=TND&to=EUR&view=10Y>

<sup>7</sup> Véase la gráfica de evolución de la inflación con datos del Banco Mundial: <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/FP.CPI.TOTL.ZG?end=2017&locations=TN&start=2000>

soportada por una combinación de recortes económicos y ayuda financiera internacional, principalmente a través del FMI.

#### **4.2 Ámbito de seguridad**

Con respecto a la seguridad, el periodo posterior a la caída del autoritarismo trajo una situación de seguridad muy alarmante, en gran medida por el alto crecimiento del salafismo en sus diferentes versiones entre la población, especialmente entre los jóvenes (Marks, 2013). Esto confluyó con la amnistía general aprobada tras la huida de Ben Alí para presos encarcelados bajo la Ley Antiterrorista de 2003. Según fuentes de la Brigada de Intervención Especial, se calcula que cerca de 1.300 salafistas, incluyendo 300 con experiencia de combate en el extranjero, fueron liberados (Crisis Group, 2013, 14).

En este periodo se produjeron gran número de actos violentos e intimidatorios de autoría salafista, tales como enfrentamientos contra las fuerzas de seguridad en Jendouba y Sfax a principios de 2012, la colocación de una bandera salafista en la Universidad de Manouba o ataques a galerías de arte o templos sufíes (Magro, 2018, 9), (Crisis Group, 2013, 4) entre otros incidentes. De mucho mayor relevancia fue el asalto a la embajada estadounidense en Túnez en septiembre de 2012 que provocó 3 muertos y 28 heridos. La situación se hizo insostenible después del asesinato del político de izquierda secular Chokri Belaid el 6 de febrero de 2013. Existían sospechas de que tales actos criminales fueron cometidos por islamistas radicales pertenecientes a la Liga de Protección de la Revolución y a lo largo de la sociedad se extendió la idea de que, por acción u omisión, *Ennahda* tenía algo que ver (Wolf, 2017, 152).

Esta grave situación llevó al primer ministro Jebali a proponer un nuevo Gobierno tecnocrático que fue rechazado por su partido, lo que le llevó a dimitir el 19 de febrero 2013. El relevo lo tomó el nuevo Gobierno liderado por el también islamista Ali Laarayedh.

#### **4.3 Sucesión de Gobiernos hasta las elecciones legislativas y presidenciales de 2014**

A partir de este momento la inestabilidad política se impuso. Laarayedh intentó contrarrestarla con medidas económicas dirigidas a reducir el desempleo y en materia de seguridad intentó poner fin a la caótica situación a través de una mayor persecución del salafismo violento y sus asociaciones afines. A pesar de los esfuerzos, la oposición no olvidaba la cierta condescendencia con la que *Ennahda* se relacionó con el espectro

salafista y en concreto con *Ansar al-Sharia*, que en un primer momento el Gobierno decidió no ilegalizar. Al mismo tiempo la actividad terrorista de diferente alcance desarrollada por Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) y su “*katiba*” aliada *Uqba Ibn Nafaa* seguía creciendo (Malka, 2015, 104). Un nuevo asesinato, el del importante representante de la izquierda secular Mohamed Brahmi en julio de 2013, fue la gota que colmó el vaso. Un mes después, *Ansar al-Sharia* sería declarada organización terrorista, aunque para entonces el descrédito del Gobierno y las fuertes protestas eran ya imparables.

Consciente de la mala situación económica y de seguridad, de la resistencia de la oposición parlamentaria, de la alta movilización en la calle y observando el devenir político de Egipto, el líder islamista Ghannouchi entendió que la permanencia de *Ennahda* en el poder podría producir una fractura social de graves consecuencias (Marks, 2015, 4). En un ejercicio de prudencia, *Ennahda* entró en el llamado Cuarteto para el Diálogo Nacional que tuvo como objetivo estabilizar la situación urgentemente a través de un Gobierno de unidad nacional y la convocatoria de nuevas elecciones. En virtud de los pactos alcanzados por el Cuarteto, el primer ministro Laarayedh dimitiría 10 meses después de haber llegado al cargo. Su sustituto sería el independiente Mehdi Jomaa, con el objetivo principal de convocar nuevas elecciones, mandato que cumplió. En octubre y noviembre de 2014 se llevarían a cabo pacíficamente las primeras elecciones legislativas y presidenciales de la historia democrática de Túnez. Por sus exitosos esfuerzos, los miembros de Cuarteto para el Diálogo Nacional serían galardonados con el Premio Nobel de la Paz en 2015.

## **5. 2014-2019: AUGE Y CAÍDA DE NIDAA TOUNES**

### **5.1 Victoria de Nidaa Tounes en las legislativas y presidenciales (2014) y Gobierno de Habib Essid (2015-2016)**

En las elecciones legislativas de 2014, una nueva coalición fundada dos años antes, *Nidaa Tounes*, fue la formación más votada con el 37,5% de los votos (86 escaños). En segundo lugar, los islamistas de *Ennahda* obtuvieron 27,8% de votos (69 escaños). En las siguientes posiciones quedarían Unión Patriótica Libre (UPL), Frente Popular y *Afek Tounes* con 16, 15 y 8 escaños respectivamente. Aquí daría comienzo el periodo bipartidista. El independiente Habib Essid, candidato propuesto por el nuevo presidente de la República y líder de *Nidaa Tounes*, Beji Caid Essebsi, sería elegido primer

ministro. De 65 años de edad, Habib Essid es una figura política experimentada que había ejercido como Secretario de Estado en época de Ben Alí.

*Nidaa Tounes* es una coalición de diferentes corrientes políticas unidas por un fuerte espíritu secular burguibista (Ottaway, 2013, 2). Nace en junio de 2012, poco después de la gran victoria de Ennahda en las constituyentes de 2011. Fundada por Beji Caid Essebsi, antiguo ministro de exteriores con Burghiba y presidente del Parlamento con Ben Alí, tenía como objetivo superar la enorme fragmentación de las fuerzas seculares para poder hacer frente electoralmente al islamismo.

La coalición destacaba por su gran diversidad ideológica. Desde antiguos miembros del aparato autocrático como el propio Caid Essebsi, Mohamed Ghariani (último Secretario General de RCD) o Mohamed Ennaceur (ministro en época de Burghiba) hasta representantes de tradición comunista y socialdemócrata, como Boujemaa Remili (antiguo líder del Partido Comunista Tunecino) o Taieb Baccouche (antiguo Secretario General de UGTT). También destacaban activistas en pro de los Derechos Humanos, como Mohsen Marzouk o el periodista Lazhar Akremi. (Wolf 2014a, 15).

La operación política de Caid Essebsi fue un rotundo éxito en los comicios de 2014. El buen desarrollo inicial de la formación por su carácter “atrápalo-todo” junto al fuerte desgaste de Gobierno sufrido por Ennahda en tan turbulento periodo (marcado por la ralentización económica, la inestabilidad político-social y un fuerte repunte del terrorismo), llevó a *Nidaa Tounes* y a Caid Essebsi a alcanzar la victoria tanto en las legislativas como en las presidenciales. *Ennahda* no presentó ningún candidato a la Presidencia.

Los retos del nuevo Gobierno seguían siendo asegurar la estabilidad socio-política, mejorar urgentemente la economía tunecina y continuar con la lucha antiterrorista.

A nivel económico, las cifras eran preocupantes y el Gobierno no tuvo capacidad para desarrollar las reformas necesarias, en gran medida por la breve permanencia de Essid en el cargo y sobre todo por el fortísimo impacto del terrorismo yihadista en 2015.

En marzo de ese año se produjo el ataque terrorista contra el Museo del Bardo, que se cobró la vida de 23 personas, 21 de ellas turistas. En junio del mismo año, un joven terrorista de 24 años se introdujo en el complejo hotelero *Imperial Marhaba* en Soussa y armado con granadas y un AK-47 acabó con la vida de 38 personas, todas ellas

extranjeras. Este atentado hizo que el Estado de Emergencia desactivado en marzo de 2014 volviera a activarse (Bobin, 2015, 4 de julio).

En noviembre de 2015, un yihadista suicida activó sus explosivos en un autobús con miembros de la Guardia Presidencial en su interior, muriendo doce de ellos. Finalmente, en marzo de 2016, la escalada llegó a niveles tan altos que por primera vez la amenaza yihadista trató de ocupar el núcleo de población de Ben Gardane situado al este del país, a pocos kilómetros de la frontera libia. Estos cuatro atentados correspondieron a la organización terrorista *DAESH* (Bueno, 2016).

## **5.2 Implosión de *Nidaa Tounes* en 2015**

Desde sus inicios, la mezcla de tantas corrientes ideológicas diferentes en *Nidaa Tounes* hacía prever posibles problemas internos (Ottaway, 2013, 2). Este presagio se haría realidad en marzo de 2015 después de que 60 miembros del Comité Ejecutivo y 24 coordinadores regionales se negaran a respetar las decisiones del “Comité de Fundadores” debido al fuerte enfrentamiento interno entre Mohsen Marzouk, (Secretario General de *Nidaa Tounes*) y Hafedh Essebsi (hijo del Presidente y fundador de *Nidaa Tounes*, Beji Caid Essebsi) (Gómez, 2016, 8-9).

A partir de ahí, el descalabro fue imparable. 32 diputados dimitieron del partido (France24, 2015, 9 de noviembre) y un mes después Marzouk abandonaría la coalición para formar un nuevo *grupo*, Machrouu Tounes, integrado por 22 diputados (20 de ellos provenientes de *Nidaa Tounes*). Este fenómeno, conocido como “turismo parlamentario”, ha trastocado la correlación de fuerzas emanada de los comicios de 2014.

Estas dimisiones provocaron que *Ennahda*, la segunda fuerza con 69 escaños, pasara a convertirse en la primera superando a *Nidaa Tounes* con 61. Esto modificó profundamente la relación existente entre ambos partidos. De ser enemigos ideológicos irreconciliables, la repentina debilidad de *Nidaa Tounes* provocó un profundo acercamiento entre ambas fuerzas, convirtiéndose en socios efectivos de Gobierno en aras de mantener la estabilidad en el país. (Bloomberg, 2015, 9 de noviembre).

El primer ministro Essid también fue víctima de este proceso desintegrador. A pesar de haber contado con la confianza del Presidente, pronto Essid se vio envuelto en las disputas internas y perdió el apoyo interno. Tras una moción de confianza en la que salió derrotado, abandonó el cargo tras 17 meses al frente. El nuevo primer ministro

propuesto por Essebsi y ratificado por el Parlamento sería el ingeniero de 40 años Youssef Chahed, que en ese momento ejercía de ministro de Asuntos Locales (Jeune Afrique, 2016, 26 de septiembre).

### **5.3 Gobierno de Youssef Chahed (2016-2019)**

El nuevo Gobierno de Unidad Nacional emanado del Acuerdo de Cartago tenía como líder a Youssef Chahed y contaba con el apoyo de hasta nueve partidos diferentes así como de la UGTT y la patronal (Yerkes & Yahmed, 2019, 2-3). Chahed puso especial énfasis en la esfera económica (Gall, 2016, 30 de noviembre).

Entre sus medidas destacan el plan anticorrupción (Cherif, 2017), la mejora del clima de inversiones para atraer capital extranjero, el desarrollo de un programa de microcréditos para jóvenes emprendedores dotado de 250 millones de dólares (Webdo, 2016, 25 de diciembre, planes de contratación pública para incentivar el empleo en las zonas desfavorecidas así como el continuado cumplimiento de los requisitos del FMI para seguir obteniendo ayuda financiera, a pesar de la fuerte contestación social que ello ha generado (Szakal, 2017). Durante su periodo ha aumentado el número de turistas, continúa un lento pero constante crecimiento en la producción de fosfatos (aunque aún lejos de las cifras de 2010) y en general el PIB nacional y las tasas de empleo han ido mejorando.

Como aspectos negativos se pueden señalar la permanente desigualdad territorial, la incapacidad para reducir la masa salarial del funcionariado, la fuerte desvalorización del dinar, la crisis en Libia (Banco Mundial, 2017) y el alarmante paro juvenil, sobre todo entre aquellos con buena formación académica. Las graves revueltas de enero de 2018 a causa de la aprobación de la nueva Ley de Finanzas (que hizo aumentar muchos impuestos) ilustran el cansancio de la población ante un panorama económico que no termina de ser positivo (Giudice, 2018).

A pesar de que Youssef Chahed ha sido el primer ministro en democracia que más tiempo ha permanecido en el cargo (actualmente 33 meses) gracias a lo cual ha podido acometer determinadas reformas económicas, su mandato ha estado cargado de inestabilidad política. Se ha visto obligado a reformar su gabinete ministerial hasta en tres ocasiones por discrepancias internas y el Tribunal Constitucional ha seguido sin confirmar a sus miembros (Yerkes & Yahmed, 2019, 4). Por añadidura, la relación con

su antiguo “padrino político”, el Presidente Caid Essebsi, se ha deteriorado muy gravemente. Sobre este punto profundizaremos más adelante.

A nivel de seguridad la situación es mucho mejor que en 2015, sin embargo la actividad del terrorismo yihadista continúa vigente. Muestra de ello son los numerosos atentados que ha sufrido el país estos últimos tres años (Echeverría, 2019, 10-13). A pesar de que el Estado de Emergencia sigue vigente, la cooperación con la OTAN y la UE en materia antiterrorista es profunda y que en 2015 se aprobó la nueva ley antiterrorista, esto no ha evitado que la presencia de *DAESH* y de AQMI (junto a *Okba Ibn Nafaa*) siga latente, en parte, tal y como indica el investigador Sergio Altuna, por errores pasados del primer Gobierno islamista (Altuna, 2018). Las regiones fronterizas, al este con Libia y al oeste con Argelia, junto a las zonas poco controladas del sur del país, son el principal escenario en el que se desenvuelve la amenaza yihadista. Asimismo, el número de tunecinos que han marchado a combatir a Siria y Libia es proporcionalmente muy alto.

#### **5.4 Elecciones municipales en 2018 y distanciamiento entre *Nidaa Tounes* y *Ennahda***

En mayo de 2018 se produjeron las primeras elecciones municipales que reflejaron un duro castigo para *Nidaa Tounes*. La formación secular consiguió el 22,2% de los votos frente al 28,6% obtenido por *Ennahda* en primera posición (alzándose con la alcaldía en Túnez capital y Sfax). El fuerte desgaste de gobernar, la aprobación de la Ley de Reconciliación que perdona determinados delitos realizados por funcionarios durante la etapa dictatorial, cierta incapacidad para mejorar el panorama económico y sobre todo la grave fractura interna en el partido, son los principales motivos del retroceso electoral de *Nidaa Tounes*.

Las listas independientes marcaron la sorpresa obteniendo en conjunto el 32,4% de los votos. Sin embargo, es preciso ser prudentes en este punto ya que muchas de estas listas supuestamente independientes realmente estaban controladas o influidas por partidos oficiales como *Ennahda* o el Frente Popular (Crétois, 2018, 10 de mayo). La abstención fue altísima, alcanzando un preocupante 64%.

Con estos comicios se cerraba el primer ciclo electoral democrático completo (constituyentes, legislativas, presidenciales y municipales). La victoria de *Ennahda* frente a *Nidaa Tounes* puso fin al idilio estratégico que ambas formaciones mantenían

desde las dimisiones de 2015. Debido a estos malos resultados y a la cercanía de las elecciones en 2019, los líderes de *Nidaa Tounes* consideraron que volver a la confrontación ideológica podía ayudarles en unos comicios que se prevén complicados para la formación secular.

### **5.5 Ruptura definitiva entre Youseff Chahed y Caid Essbesi**

La mala relación entre Essebsi y Chahed llegó a un punto irreparable. A pesar de que el primero propuso al segundo como candidato a primer ministro, Chahed demostró que desarrollaría su propio proyecto político al margen de los deseos o presiones del nonagenario líder secular. Este factor, junto a la oposición de Chahed al incremento de poder interno de Hafehdh Essebsi y la intrincada estructura bicéfala del ejecutivo (en la que las competencias entre el primer ministro y el presidente a veces se confunden y generan conflicto) fueron el detonante para un intercambio de acusaciones muy graves entre ambos. Peticiones de dimisión, congelamiento de la afiliación de Chahed como miembro de *Nidaa Tounes* e incluso acusaciones de haber intentado orquestar nada menos que un golpe de Estado (Speakman, 2018, 27 de noviembre) fueron la tónica habitual.

Esta grave disputa daría lugar al nacimiento de Coalición Nacional (Dahmani, 2018, 11 de septiembre), otro bloque parlamentario formado por dimisionarios de varios partidos pero especialmente de *Nidaa Tounes*, con nada menos que 50 diputados (convirtiéndose en la práctica en la segunda fuerza parlamentaria) frente a los 39 que tendría en ese momento *Nidaa Tounes*.

Fruto de este distanciamiento, la formación secular, con el apoyo de otros partidos y organizaciones, desarrollaron una campaña de desprestigio para hacer caer al Gobierno de Chahed. Curiosamente, ha sido el apoyo de *Ennahda* al primer ministro lo que le ha permitido seguir al frente del Gobierno a día de hoy, para desesperación de Essebsi y del aparato de *Nidaa Tounes*. Este hecho resalta las cualidades estratégicas del líder islamista Ghannouchi, capaz de aliarse con una u otra ala de la formación secular según la conveniencia del momento.

Como colofón, el pasado 27 de enero de 2019 Youseff Chahed anunciaría su abandono de *Nidaa Tounes* y la fundación de un nuevo partido, *Tahya Tounes*, que competirá electoralmente contra sus antiguos compañeros. Esta decisión fragmenta aún más el espectro político calificable de antislamista, lo que sin duda tendrá importantes

consecuencias electorales. El debilitamiento de *Nidaa Tounes* ha llegado a tal punto que en abril de 2019, incluso después de fusionarse con UPL para evitar la sangría de diputados dimisionarios, la formación secular solo controla 41 escaños de los 86 obtenidos en 2014 (35 si excluimos los seis provenientes de UPL).

## **6. PREVISIÓN ELECTORAL LEGISLATIVAS Y PRESIDENCIALES 2019**

Una vez descrito el escenario político desarrollado en Túnez desde 2011 hasta la actualidad, se pueden establecer algunas previsiones electorales:

### **6.1 Para las legislativas (6/10/2019)**

- La primera posición en número de votos es muy probable que la obtenga *Ennahda* con alrededor del 30%. En 2011 obtuvo el 37% y en 2014 sufrió una brusca caída obteniendo el 27,8%. En las municipales de 2018 el porcentaje de voto aumentó al 28,6%. Teniendo en cuenta que algunas listas independientes de esos comicios estaban influidas por *Ennahda*, existe una ligera tendencia de crecimiento. La cohesión y la estructura organizativa de *Ennahda* es alta, por lo que se espera poca dispersión del voto islamista. La mayoría de sondeos señalan a *Ennahda* en primera posición, con un resultado que varía entre el 20 y el 30 por ciento de los votos.

- En cuanto al segundo lugar, lo disputará una de las dos principales divisiones de *Nidaa Tounes* (el propio *Nidaa Tounes* y *Tahya Tounes*). Actualmente la formación con más proyección sería *Tahya Tounes*, liderada por el primer ministro Youssef Chahed, por lo que *Nidaa Tounes* podría quedar relegado al tercer puesto.

- La cuarta posición será disputada por *Machrouu Tounes* y los partidos al margen del bipartidismo de *Ennahda* y *Nidaa Tounes* (y sus emanaciones). Entre estos destacan UPL, el ya veterano Frente Popular y Corriente Democrática. Empezando por UPL, que obtuvo un 4% (16 escaños) en las legislativas de 2014, se espera su descalabro. Las razones son la muy mala gestión política y la fusión precipitada con *Nidaa Tounes*, llevando al propio Riahi a la Secretaría General de la coalición secular, para en pocos meses abandonarla de forma contradictoria y muy abrupta. En cuanto al Frente Popular, la coalición más representativa de la izquierda tunecina, no termina de asentarse con fuerza. En las elecciones de 2014 obtuvo el 3'6% de los votos y en

las municipales de 2018 el 3'95%. Es probable que en 2019 supere ese 4%, pero al mismo tiempo no consiga pasar de la cuarta posición. Corriente Democrática parte con fuerza después de ser la tercera fuerza más votada en las municipales de 2018. Es probable que en las legislativas de 2019 sea la cuarta fuerza más votada en disputa con el Frente Popular.

- El Partido Destourniano Libre (PDL), heredero directo del RCD, podría entrar con cierta fuerza en el Parlamento. La ley electoral tunecina premia de forma considerable la representación de formaciones minoritarias, por lo que la obtención de un pequeño porcentaje de votos puede tener bastante peso político relativo. Tanto en las elecciones de 2011 como de 2014, formaciones políticas que alcanzaron el 4% de los votos obtuvieron entre 15-16 escaños en la cámara legislativa (de un total de 217) lo que implica alrededor del 7% de los escaños. Sin embargo, existen al menos dos formaciones claramente vinculadas con ese espectro político (Iniciativa Destourniana Democrática y el PDL), lo que puede llevar a una sentida división del voto si no logran acuerdos preelectorales para evitarlo.

Previsión del orden de las formaciones más votadas en las legislativas:

1. *Ennahda*
2. *Tahya Tounes*
3. *Nidaa Tounes*
4. Corriente Democrática
5. PDL
6. Frente Popular

## **6.2 Para las presidenciales (17/11/2019):**

El proceso de las elecciones presidenciales es uninominal y a doble vuelta, diferente al sistema proporcional de listas de partidos cerradas por circunscripción regional.

- Los actores políticos más importantes del periodo democrático, el secular Beji Caid Essebsi y el islamista Rashid Gannouchi, han anunciado que no se presentarán como candidatos a las presidenciales.

- Prácticamente todas las encuestas realizadas a partir de 2019 indican que los dos candidatos que pasarán a la segunda vuelta serán Youssef Chahed (actual primer ministro y líder de Tahya Tounes) y Kais Saied. La tercera posición se disputará entre Moncef Marzouki y Samia Abbou, aunque el primero parte con mejores pronósticos que Abbou.

- Kais Saied, experto constitucionalista de 61 años y vice-presidente de la Asociación Tunecina de Derecho Constitucional, fue uno de los primeros en anunciar su candidatura a la Presidencia. Se le considera una figura política independiente (Dahmani, 2018, 26 de octubre), aunque con bastante predicamento en ambientes islamistas (Mouhendes, 2019, 12 de abril). Su perfil tecnocrático y su alejamiento de las peleas partidistas que han tenido lugar los últimos años favorecen su popularidad.

- Con respecto a Youseff Chahed, su juventud, su talante progresista, la experiencia de Gobierno y el hecho de no dejarse influir por Caid Essebsi son rasgos que la población tunecina ha visto con simpatía.

- De las encuestas realizadas en 2019, prácticamente todas sitúan a Chahed por delante de Kais Saied e incluso es posible que en el último momento su candidatura reciba un espaldarazo. Debido a que las legislativas son antes que las presidenciales, una probable victoria islamista en las primeras puede movilizar un voto “de equilibrio” a favor de Chahed en las segundas.

- Con respecto al PDL, heredero del RCD de Ben Alí, la intención de voto a su candidata Abir Moussi ha crecido mucho gracias a una hábil campaña propagandística (cuyo principal altavoz ha sido el medio de comunicación *Kapitalis*). Según diferentes sondeos puede incluso llegar al 10% de los votos, una cifra alta que reflejaría un profundo hastío ciudadano hacia los partidos protagonistas del periodo democrático.

Previsión de los dos candidatos que pasarán a la segunda vuelta en las presidenciales:

- 1.** Youssef Chahed (probable vencedor en segunda vuelta)

## 2. Kais Saied

La clave de estas elecciones será comparar el resultado entre el bloque islamista y el antislamista (conformado por Nidaa Tounes, Tahya Tounes y Machrouu Tounes). Es probable que Ennahda obtenga mayor porcentaje de voto que sus contrapartes seculares conjuntamente. Además, debido a la gran rivalidad existente dentro de las fuerzas seculares, aun en el caso de que tuvieran mayor porcentaje de voto que los islamistas, es probable que no lleguen a pactar entre ellas y alguna recurra al apoyo de Ennahda. Es por ello que el partido de Ghannouchi será el actor político más influyente después de las elecciones de 2019.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTUNA, S. (2018). Evolución reciente del yihadismo en Túnez, una larga condena por los errores del pasado. *Real Instituto Elcano*, 1-3.
- BANCO MUNDIAL. (2017). Impact of the Libya Crisis on the Tunisian Economy. *Macroeconomics & Fiscal Management Global Practice Middle East and North Africa Region*, 1-92.
- BUENO, A. (2016). Aproximación a la naturaleza de DAESH en Túnez: De El Bardo a Ben Gardane, un año de terror. *UNISCI*, 1-18.
- CHERIF, Y. (2017). Tunisia's Risky War on Corruption. *Carnegie Endowment for International Peace*, 1-2.
- ECHEVERRÍA, C. (2019). La vigencia del terrorismo yihadista en el Magreb. *IEEE*, 1-17.
- FARHAT, Z. (2005). Estatuto de la mujer tunecina: conciencia de ciudadana y responsabilidad de Estado. *IEMED*, 45-47.
- FEUER, S. (2012). Islam and Democracy in Practice: Tunisia's Ennahdha Nine Months In. *Crown Center for Middle East Studies*, 1-9.
- GOBE, É., & Chouikha, L. (2014). La Tunisie politique en 2013: de la bipolarisation idéologique au «consensus constitutionnel»? *L'Année du Maghreb*, 301-322.
- GÓMEZ, P. (2016). La fractura de Nidaa Tounes y sus consecuencias para la política tunecina. *IEEE*, 1-15.
- CRISIS GROUP. (2013). Tunisia: Violence and the Salafi Challenge. *International Crisis Group Middle East/North Africa Report N°137*, 1-48.
- LOUDEN, S. (2015). Political Islamism in Tunisia: A History of Repression and a Complex Forum for Potential Change. *Mathal*, vol. 4, 1-23.
- MAGRO, P. (2018). Evolución del fenómeno salafista en Túnez. *IEEE*, 1-15.
- MALKA, H. (2015). Tunisia: Confronting extremism. En J. Alterman, *Religious Radicalism after the Arab Uprisings*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 92-120.
- MARKS, M. (2013). Youth Politics and Tunisian Salafism: Understanding the Jihadi Current. *Mediterranean Politics*, 107-114.
- MARKS, M. (2015). Tunisia's Ennahda: Rethinking Islamism in the context of ISIS and the Egyptian coup. *Brookings Institution*, 1-12.
- MARTÍNEZ, G. (2011). La transición democrática post-benalista: Procedimiento y alcance del cambio en Túnez. *RJUAM*, 119-134.
- MARTÍNEZ, G. (2013). Ennahdha ante el cambio político en Túnez: 2011-2013. *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 31-53.
- OTTAWAY, M. (2013). Learning Politics in Tunisia. *Viewpoints*, 1-10.
- ROMDHANE, M. B. (2018). *Tunisie. La Démocratie en quête d'Etat*. Tunis: Sud Editions, 1-303.

- SAAD-DUSSEAUT, F. (2015). La Tunisie aux urnes. Le rôle des réseaux sociaux dans la transformation post-dictature. *Communication et organisation*, 254-270.
- WOLF, A. (2017). *Political Islam in Tunisia. The history of Ennahda*. London, Hurst, 1-269.
- YERKES, S., & Yahmed, B. Z. (2019). Tunisia's Political System: From Stagnation to Competition. *Carnegie Endowment for International Peace*, 1-24.
- YILDRIM, R. (2017). Transformation of the Ennahda Movement from Islamic Jama'ah to Political Party. *Insight Turkey*, 189-214.

## ANEXO BIBLIOGRAFICO

- BOBIN, F. (4.7.2015). La Tunisie déclare l'état d'urgence face à un «danger imminent». *Le Monde*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-11-09/tunisia-s-islamist-party-vows-not-to-derail-fragile-democracy>
- CEMBRERO, I. (19.1.2014). "Hacemos concesiones dolorosas por el consenso con los laicos". *El País*, [https://elpais.com/internacional/2014/01/19/actualidad/1390157877\\_893454.html](https://elpais.com/internacional/2014/01/19/actualidad/1390157877_893454.html)
- CRÉTOIS, J. (10.5.2018). Municipales en Tunisie: les indépendants, nouvelle force «politique»? *Jeune Afrique*, <https://www.jeuneafrique.com/558448/politique/municipales-en-tunisie-les-independants-nouvelle-force-politique/>
- DAHMANI, F. (11.9.2018). Tunisie: la Coalition nationale, le groupe pro-Chahed qui bouleverse l'équilibre parlementaire, *Jeune Afrique*, <https://www.jeuneafrique.com/628132/politique/tunisie-la-coalition-nationale-le-groupe-pro-chahed-qui-bouleverse-lequilibre-parlementaire/>
- DAHMANI, F. (26.10.2018). Présidentielle en Tunisie, Kais Saïed: «Je ne serai candidat d'aucun parti», *Jeune Afrique*, <https://www.jeuneafrique.com/654112/politique/presidentielle-en-tunisie-kais-saied-je-ne-serai-candidat-daucun-parti/>
- FRANCE24. (09.11.2015). Tunisie: démission de 32 députés du parti au pouvoir, Nidaa Tounès. *France 24*, <https://www.france24.com/fr/20151109-tunisie-32-deputes-parti-pouvoir-nidaa-tounes-demission-ennahda-parlement-essebsi>
- GALL, C. (30.11.2016). Tunisia Seeks Foreign Investment to Cement Democratic Gains. *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2016/11/30/world/africa/tunisia-investment-arab-spring.html>
- GHORBAL, S. (26.9.2016). Tunisie: mais qui est vraiment Youssef Chahed? *Jeune Afrique*, <https://www.jeuneafrique.com/mag/357990/politique/tunisie-vraiment-youssef-chahed/>
- GIUDICE, F. (27.1.2018). Túnez: enero, el mes de las revueltas lógicas, *CADTM*, <http://www.cadtm.org/Tunez-enero-el-mes-de-las>
- LAGHMARI, J., y ALEXANDER, C. (9.11.2015). Tunisian Islamist Party Vows Not to Derail Fragile Democracy. *Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-11-09/tunisia-s-islamist-party-vows-not-to-derail-fragile-democracy>
- MOUHENDES, A. (12.4.2019). Enquête Tunisia Survey (mars 2019) – Kais Saïed :la personnalité politique la plus apte à redresser le pays, *Tunisie Numerique*, <https://www.tunisienumerique.com/enquete-tunisia-survey-mars-2019-kais-saied-la-personnalite-politique-la-plus-apte-a-redresser-le-pays-details/>
- SAYAH, H. (6.11.2011). Décryptage: la démocratie selon Ennahda. *Nawaat*, <https://nawaat.org/portail/2011/11/06/decryptage-la-democratie-selon-ennahda/>
- SPEAKMAN, S. (27.11.2018). Tunisia prime minister accused of coup plot and dismisses allegation as 'a joke', *The National*, <https://www.thenational.ae/world/mena/tunisia-prime-minister-accused-of-coup-plot-and-dismisses-allegation-as-a-joke-1.796401>
- SZAKAL, V. (20.4.2017). Chahed and the IMF: how close is too close?, *Nawaat*, <https://nawaat.org/portail/2017/04/20/chahed-and-the-imf-how-close-is-too-close/>
- WEBDO. (25.12.2016). Youssef Chahed:250 millions de dinars consacrés aux micro-crédits, *Webco*, <http://www.webdo.tn/2016/12/25/youssef-chahed-250-millions-de-dinars-consacres-aux-micro-credits/>

**LA MODERNIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN  
PÚBLICA**

**PUBLIC PROCUREMENT MODERNIZATION**

## **RESUMEN**

El presente trabajo ha abordado la problemática de la modernización de la contratación pública en el ámbito del MINISDEF y el modo en que ha de realizarse su medición. Para ello, y partiendo del análisis de distinta normativa aprobada durante los últimos años, se han identificado aquellos aspectos que se considera que constituyen el núcleo fundamental de lo que debe ser la modernización de la actividad contractual. Posteriormente, se ha definido una multiplicidad de indicadores que miden los elementos clave que configuran los mismos y, aplicando técnicas de análisis estadístico multivariante<sup>2</sup>, se ha construido un índice sintético que mide la evolución de dicho concepto "Modernización" a lo largo del periodo objeto de estudio (2010-2014).

**PALABRAS CLAVE:** Contratación, modernización, ACP<sup>3</sup>, índice sintético, eficiencia

## **ABSTRACT**

This work paper has addressed the problem of modernization of public procurement in the Ministry of Defence and the way in which its measurement is to be carried out. In order to do this and based on the analysis of different regulations adopted in recent years, those aspects that are considered to be the fundamental nucleus of what should be the modernization of contractual activity have been identified. Subsequently, a multiplicity of indicators, that measure the key elements that shape them, have been defined and applying multivariate statistical analysis a synthetic index, that measures the evolution of this concept "Modernization" to the Length of the period under study (2010-2014), has been built.

**KEYWORDS:** Procurement, modernization, PCA<sup>4</sup>, synthetic index, efficiency.

## **1. INTRODUCCIÓN**

La crisis económica mundial iniciada en 2007 debilitó las estructuras económicas de numerosas naciones, imponiendo restricciones presupuestarias y generando grandes desequilibrios fiscales, altas tasas de desempleo y gran inestabilidad social. Dichas restricciones llevaron a la implantación progresiva de nuevas fórmulas de presupuestación y de gestión y control del gasto, replanteándose los modelos vigentes.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Pontificia Comillas (ICADE) y Licenciado en Derecho por la UNED. Máster Universitario en Gestión de Contratos y Programas del Sector Público, con especial aplicación al ámbito de la Defensa.

Bachelor in Economic and Business Sciences from the Universidad Pontificia Comillas (ICADE) and Bachelor of Law from UNED. Master's Degree in Contract Management and Public Sector Programs, with special application to the field of Defense.

<sup>2</sup> La técnica utilizada en el presente trabajo es el Análisis de Componentes Principales que permite reducir la dimensión de un problema con multitud de variables para obtener una mejor comprensión del mismo.

<sup>3</sup> Análisis de Componentes Principales.

<sup>4</sup> Principal Component Analysis.

En lo que casi todo el mundo está de acuerdo es en la insuficiencia de la capacidad financiera de los Estados para atender las obligaciones contraídas con las actuales estructuras. La modernización de las mismas es vital para la supervivencia del sistema. Por tanto, nos enfrentamos, no sólo a un problema de coyuntura presupuestaria, sino a un problema de naturaleza estructural.

Uno de los ámbitos medulares de la actuación administrativa es la contratación pública, por lo que su modernización resulta fundamental, ya que afecta tanto al adecuado funcionamiento de las Administraciones Públicas, como a la eficaz prestación de servicios a los ciudadanos.

Dicha modernización se revela como absolutamente necesaria para incrementar la eficiencia del gasto público, de manera que se garanticen los mejores resultados posibles en términos de relación calidad/precio y la prestación de los servicios públicos en las mejores condiciones posibles.

A este respecto, la derogada *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público* (LCSP)<sup>5</sup>, introdujo nuevos principios, procedimientos, figuras contractuales y criterios de racionalización de la contratación pública, que hicieron necesario acometer las pertinentes adaptaciones en el ámbito del Ministerio de Defensa (MINISDDEF).

Adicionalmente, el 20 de agosto de 2009 se aprobó la *Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo*<sup>6</sup>, cuya transposición a la legislación española mediante la *Ley 24/2011*<sup>7</sup> iba a suponer un tratamiento especial para los contratos específicos de Defensa.

Los mencionados cambios afectaron sustancialmente a las estructuras organizativas que daban soporte a los procesos contractuales y a los procedimientos de gestión económico-financiera, y al amparo de los mismos se fueron aprobando distintas normas que permitieron iniciar el proceso de modernización.

## **2. PROGRAMA PERMANENTE DE EFICIENCIA Y ECONOMÍA DEL GASTO**

---

<sup>5</sup>Actualmente está vigente la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

<sup>6</sup> Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, suministros y servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad.

<sup>7</sup> Ley 24/2011, de 1 de agosto, de Contratos del Sector Público en los ámbitos de la Defensa y Seguridad.

Desde principios de 2009 el MINISEDF puso en marcha una serie de medidas que trataban de minimizar los efectos derivados de la situación económica existente en aquel momento. Entre ellas destacó el *Programa Permanente de Eficiencia y Economía del Gasto* (PPEEG)<sup>8</sup>.

Este plan abordaba sus objetivos principales en tres bloques diferenciados. En primer lugar, establecía una serie de proyectos comunes que afectaban a toda la estructura administrativa, contractual y presupuestaria del departamento. El segundo bloque se centraba en unas actuaciones sectoriales planificadas, acompañadas de sus correspondientes planes sectoriales. Y finalmente, se planteaban una serie de medidas específicas.

En cuanto a los proyectos comunes, caben destacar la reforma de la estructura administrativa del gasto, la creación de un nuevo sistema de presupuestación, la actualización de las estructuras y procedimientos de contratación y la puesta en funcionamiento de un nuevo sistema informático de dirección y administración económica.

En cuanto al proyecto de actualización de las estructuras y procedimientos de contratación, los objetivos a alcanzar eran la mejora de la eficiencia, transparencia, calidad y agilidad de los procedimientos, la potenciación de la concurrencia, el abaratamiento de costes y la incorporación de la perspectiva contractual en las fases de programación y presupuestación.

Entre los aspectos estructurales a abordar se incluía la reforma y simplificación de los órganos de contratación, y entre las actuaciones procedimentales, se ordenaba la creación de un Plan Anual de Contratación del Departamento (PACDEF), así como la revisión, actualización y unificación de toda la doctrina sobre contratación.

Por último, se debían implantar de forma generalizada y coordinada los procedimientos de auditoría de costes y precios en los contratos adjudicados por el procedimiento negociado sin publicidad.

### **3. PLAN GENERAL PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN**

Tal como se ha indicado anteriormente, la *Instrucción 8/2009* del Secretario de Estado de Defensa (SEDEF) por la que se aprobó el PPEEG, ordenaba al Director General de Asuntos Económicos (DIGENECO) iniciar el «Proyecto de actualización de

---

<sup>8</sup> Aprobado mediante Instrucción 8/2009, de 9 de marzo, del Secretario de Estado de la Defensa.

las estructuras y procedimientos de contratación», el cual se concretó en el *Plan General para la Organización de la Contratación y sus Procedimientos*<sup>9</sup>(PGOC), cuyo contenido estableció las líneas básicas de una nueva organización de la contratación<sup>10</sup>.

Los objetivos del citado plan coincidían con los señalados anteriormente en el PPEEG y se desarrollaban en tres líneas básicas.

La primera, consistente en la unificación de la dirección, seguimiento y control de la contratación bajo la responsabilidad del DIGENECO.

Para ello, se debían desarrollar las competencias tanto de DIGENECO como de las Direcciones de Asuntos Económicos de los Ejércitos (DAE,s) en relación con las funciones anteriormente señaladas, reforzando la dependencia funcional de las segundas respecto a la primera.

Así mismo, se debían definir nuevos sistemas y herramientas de contratación, centralizando su dirección técnica y control en DIGENECO.

En concreto se debían desarrollar e implantar, entre otros aspectos, un Sistema Informático de Dirección y Administración Económica (SIDAE), que incluyera un módulo de contratación, así como un Plan Anual de Contratación (PACDEF). Así mismo, se debían potenciar las nuevas funcionalidades de contratación electrónica introducidas por la Ley de Contratos del Sector Público y que, como la subasta o la facturación electrónicas, permitirían modernizar la gestión, reducir los plazos de tramitación y aumentar la transparencia.

También se debía conseguir la dependencia orgánica o funcional de las DAE,s/DIGENECO de todos los órganos de contratación con facultades delegadas, y en materia de personal, se debían elevar a las Direcciones de Personal respectivas propuestas, en orden a dotar a dichos organismos del personal necesario para que pudieran cumplir adecuadamente sus funciones de dirección, seguimiento y control de la contratación.

---

<sup>9</sup> Aprobado por Instrucción 5/2010, de 19 de febrero, del SEDEF.

<sup>10</sup> Posteriormente se han aprobado otras normas, como por ejemplo la Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, sobre la profesionalización de la contratación pública o la Instrucción 27/2018, de 18 de mayo, del Secretario de Estado de Defensa, por la que se establecen directrices en materia de contratación en el ámbito del MINISDEF, pero quedan fuera del ámbito temporal del presente estudio.

Por su parte, la segunda línea básica de actuación se centraba en la reducción del número de órganos de contratación y en que su funcionamiento fuera más especializado y homogéneo.

Para ello, se debía redistribuir el personal, concentrando el mismo en equipos más potentes, especializados y homogéneos. Así mismo, se debía potenciar la realización de estudios sobre estrategias de contratación en función de cada categoría de compra.

Finalmente, la tercera línea básica se orientaba hacia la integración de la contratación en la definición y ejecución de los programas de obtención y en la fase de presupuestación.

Para ello, se debían establecer procedimientos que asegurasen la implicación de los especialistas en contratación en las fases de programación y presupuestación.

En cuanto a la normativa a desarrollar para dar soporte a todo este proceso, se encomendaba al DIGENECO la elaboración y propuesta de un Real Decreto de Desconcentración de Facultades de Contratación, una Orden Ministerial de Organización de la Contratación en el ámbito del MINISDEF e Instrucciones para regular la propuesta y aprobación de las Órdenes de Proceder y del Plan Anual de Contratación.

Finalmente, y en materia de enseñanza, DIGENECO debía coordinar la formación del personal de contratación, para asegurar el conocimiento y uso de una doctrina y prácticas comunes en todo el ámbito de Defensa.

#### **4. ACTUACIONES REALIZADAS**

Tal como se ha comentado, para alcanzar los objetivos planteados en el PGOC se habían establecido diferentes líneas de acción.

Para conseguir la unificación de la dirección, seguimiento y control de la contratación, bajo la responsabilidad del DIGENECO, se acometieron cuatro actuaciones básicas.

La primera consistía en el incremento de la producción de normativa técnica en el ámbito contractual, mediante la elaboración de Instrucciones, Órdenes de Servicio y Comunicados de Interés General.

Para ello, desde los ejercicios 2009 y 2010, años de aprobación del PPEEG y del PGOOC, el número de dichas normas se disparó exponencialmente, abarcando una amplia pluralidad de asuntos<sup>11</sup>.

La segunda actuación básica consistía en que DIGENECO actuase como Autoridad de Precios.

A este respecto, el artículo 10 del *Real Decreto 1883/1996*<sup>12</sup> ya asignaba a dicha Autoridad la competencia para efectuar el análisis de costes en el ámbito del Departamento y de costes y precios de las empresas suministradoras o que participasen en programas de defensa<sup>13</sup>. El desarrollo de esa función fue encomendada al Grupo de Evaluación de Costes (GEC), creado por *Instrucción núm. 300/00001/1988*<sup>14</sup> del SEDEF.

Se trataba de reforzar dicha competencia, para lo cual anualmente se aprueba, mediante Resolución del DIGENECO, un Plan de Trabajo del GEC (PATGEC).

La tercera actuación consistía en controlar y evaluar la calidad de la contratación.

Tradicionalmente dicho control se realizaba mediante la remisión de información contractual a la Subdirección General de Contratación (SDGC), que servía de base para la elaboración de las memorias anuales de seguimiento de la contratación, instrumento básico de evaluación de la situación contractual del departamento.

Actualmente, desde la implantación del SIDAE como herramienta única de administración económica, dicha remisión de información no es necesaria, ya que toda la información contractual se graba de forma centralizada.

No obstante lo anterior, todavía queda pendiente continuar avanzando en la evaluación de la calidad de la contratación por medio de la utilización de nuevas técnicas, como el diseño de cuadros de mando integral o baterías de indicadores que

---

<sup>11</sup> Se aprobó normativa sobre temas tan variados como los relativos a cláusulas de protección en contratos que implicasen acceso a datos de carácter personal, procedimientos de remisión de contratos al Tribunal de Cuentas y a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, criterios de adjudicación, buenas prácticas para la gestión de las contrataciones de servicios y encomiendas de gestión a fin de evitar la cesión ilegal de trabajadores, tramitación de propuestas de Orden de Proceder y de Certificados de insuficiencia de medios, modificaciones contractuales, cálculo del valor estimado del contrato o procedimiento de tramitación de contratos basados en Acuerdo Marco.

<sup>12</sup> Real Decreto 1883/1996 de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del MINISDEF.

<sup>13</sup> Desde esa fecha todos los Reales Decretos que han sido aprobados regulando la organización básica del MINISDEF han recogido dicho cometido.

<sup>14</sup> Instrucción núm. 300/00001/1988, de 12 de diciembre, del SEDEF sobre evaluación de costes en empresas suministradoras del MINISDEF.

permitan conocer, en tiempo real, el estado de situación de la contratación y permitan aportar información relevante para la toma de decisiones.

La cuarta actuación consistía en coordinar la formación del personal de contratación, al objeto de asegurar el conocimiento y uso de una doctrina y unas prácticas comunes en todo el ámbito de Defensa.

Por tanto, la formación constituía uno de los aspectos esenciales del proceso de modernización, ya que debía permitir la disposición del personal técnico necesario para acometer dicho proceso. Sin embargo, la enseñanza de perfeccionamiento del personal militar es fundamentalmente una competencia de los Ejércitos, quienes se encargan de diseñar los perfiles de carrera y los cursos necesarios para el desempeño de los diferentes puestos recogidos en las plantillas orgánicas de las Unidades. Por ello, los cursos específicos de contratación son realizados por cada uno de los Ejércitos.

También dentro de la primera línea de acción, se debían diseñar e implantar nuevos sistemas y herramientas de contratación, centralizando su dirección técnica y control en DIGENECO.

Para ello se debían acometer diferentes actuaciones, la primera de las cuales consistía en el desarrollo e implantación del SIDAE, que debía incluir un módulo de contratación.

Hasta ese momento, la gestión contractual de los Ejércitos se realizaba mediante desarrollos informáticos particulares, con diferentes grados de desarrollo en lo relativo a la gestión de los expedientes de contratación.

En ese estado de cosas, la *Instrucción 52/2014*<sup>15</sup> del SEDEF supuso el espaldarazo definitivo para el desarrollo de una solución informática común, aunque inicialmente basada en las peculiaridades de gestión de cada Ejército, lo que en la práctica suponía que bajo una misma plataforma se continuaban teniendo tres sistemas de gestión distintos, aunque con una dirección y control centralizados.

A partir del año 2014 se procedió a su implantación en los Servicios Presupuestarios del Órgano Central, y a partir de 2015 en los Ejércitos, con la idea de acometer de

---

<sup>15</sup> Instrucción 52/2014, de 29 de octubre, del Secretario de Estado de Defensa, por la que se establecía la funcionalidad del SIDAE.

manera gradual un proceso de convergencia<sup>16</sup> que debía concluir con un sistema único, aunque conservando algunas peculiaridades.

La segunda actuación consistía en desarrollar e implantar un Plan Anual de Contratación, que debía recoger los contratos que propusiesen celebrar todos los órganos de contratación del MINISDEF en el ejercicio siguiente, con expresión de las directrices a aplicar en cada tipo de contrato<sup>17</sup>.

A tal efecto, en el año 2015 se aprobó la *Instrucción 42/2015*<sup>18</sup> del SEDEF, con lo que se trataba de garantizar la continuidad del proceso de planeamiento de los recursos financieros y materiales y del proceso de obtención de recursos materiales con las actividades contractuales.

La tercera actuación consistía en desarrollar e implantar un Portal Electrónico de Contratación del Ministerio de Defensa (PECONDEF).

El objetivo inicial era el diseño de una página web conectada con la entonces denominada Plataforma de Contratación del Estado (PCoE)<sup>19</sup> del Ministerio de Hacienda, donde publicar todos los contratos del MINISDEF. Además, se pretendía que fuera la principal herramienta de comunicación con los proveedores, tanto para realizar anuncios de licitación, como para lograr una fluida comunicación con los mismos.

Sin embargo, la propia PCoE desarrolló posteriormente varias funcionalidades que la permitieron actuar como perfil de contratante de los diferentes órganos de contratación, así como gestionar la publicación de los anuncios de licitación en la propia plataforma.

Ello llevó a que la “Página Web del MINISDEF”, que estaba en creación, quedase reducida a un mero medio de información de la contratación del MINISDEF, sin enlace con la PCoE y sin posibilidad de gestión de publicación de anuncios. Posteriormente, y con su desarrollo finalizado, no llegó a ponerse en producción al centralizarse las posibles relaciones con el exterior en la “Sede electrónica del MINISDEF”.

---

<sup>16</sup> Se debe de destacar el importante esfuerzo realizado en lo referente a unificación de procedimientos de gestión contractual, consiguiendo que las particularidades finalmente contempladas fuesen realmente fruto de una peculiaridad de gestión y no de una diferente manera de hacer una misma cosa, basada en la inercia de los procedimientos y la resistencia al cambio.

<sup>17</sup> Relativas a estrategia de contratación, precio, objeto, pliegos aplicables, órganos competentes, procedimientos de tramitación, procedimiento de adjudicación y publicidad

<sup>18</sup> Instrucción 42/2015, de 20 de julio, del Secretario de Estado de Defensa, por la que se regulaba el contenido del PACDEF y su proceso de elaboración, aprobación, seguimiento y evaluación.

<sup>19</sup> Actual Plataforma de Contratación del Sector Público.

La cuarta actuación consistía en la creación de un Registro de Contratos del Ministerio de Defensa, que permitiera disponer de información detallada de los contratos celebrados y así poder realizar su análisis y evaluación. Se trataba de disponer en la SDGC de una “Base de Datos de contratos” que fuese reflejo de la realidad contractual de cada Servicio Presupuestario.

Al objeto de cumplir con este objetivo, en enero de 2010 entró en funcionamiento, aunque solamente para el Órgano Central, la aplicación GESCONT, regulada mediante la *Orden de Servicio 04/2010* de DIGENECO<sup>20</sup>.

En cuanto al resto de órganos de contratación, tanto el EMAD como los Ejércitos capturaban los datos requeridos en cada uno de sus sistemas informáticos y los transferían diariamente a dicha base de datos.

Posteriormente, con la entrada en funcionamiento del SIDAE, esta funcionalidad quedó integrada en el área contractual de dicha aplicación, ya que toda la información contractual se grababa directamente en la misma<sup>21</sup>.

La quinta actuación consistía en la creación de una Base de Datos Única de Proveedores. En realidad, se trataba de unificar las bases de datos ya existentes<sup>22</sup>. Para ello se realizó el diseño y desarrollo de un Sistema de Información de Proveedores (SIPDE) que debía permitir disponer de información relevante y actualizada del mercado de proveedores de Defensa, clasificados en función de categorías de compra, así como constituir un canal de comunicación entre empresas y el propio Ministerio.

Sin embargo, una vez validado el módulo en octubre de 2012, cuestiones relativas a la seguridad de la información y a la necesidad de auditorías de seguridad del sistema, aconsejaron que el proyecto de integración quedara pospuesto.

La sexta actuación consistía en desarrollar el uso de las técnicas de precios en la contratación pública, continuando con la divulgación y generalización de las mismas y con el desarrollo de nuevas herramientas y procedimientos de valoración.

A este respecto, el GEC constituye un activo clave. Entre sus misiones más importantes podemos encontrar el apoyo en la fijación del precio cierto en contratos de

---

<sup>20</sup> Esta Orden de Servicio fijaba la estructura de dicha Base de Datos, la composición de los campos y la información de los expedientes tramitados a remitir a la SDGC.

<sup>21</sup> Ello permite que dicho Registro de Contratos se constituya en herramienta clave y enlace oficial en esta materia con otros organismos externos, como el Registro de Contratos del Sector Público, el Tribunal de Cuentas, Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, etc.

<sup>22</sup> En la SDG de Contabilidad, en la DGAM y en la SDG de Contratación.

elevada cuantía adjudicados con precios provisionales o máximos mediante auditorías de costes incurridos, el apoyo a la negociación de los precios propuestos por las empresas, el apoyo a la toma de decisiones en los procesos de planeamiento y de obtención de recursos materiales, aportando información fiable e independiente de la que proporcionan las empresas, o la actualización de acuerdos de tarifas horarias y coeficientes de costes indirectos de las principales empresas contratistas.

Como se ha comentado anteriormente, dicho organismo aprueba anualmente un PATGEC, orientado hacia la consecución de dichos objetivos y, en especial, a la mejora continua en la consecución de una implantación generalizada y coordinada de las auditorías de costes y precios en el procedimiento negociado.

La séptima actuación consistía en desarrollar el uso de las nuevas funcionalidades de contratación electrónica introducidas por la Ley de Contratos del Sector Público, como la subasta o la facturación electrónica.

En cuanto a la Subasta electrónica, el Art 132 de la *Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público* regulaba por primera vez dicha herramienta contractual, estableciendo las condiciones mínimas en las que debía desarrollarse la misma.

Sin embargo, la utilización de esta herramienta ha sido bastante reducida, ya que la implementación de estas licitaciones requería de unos medios materiales de los que no se disponía, con carácter general, por parte de los distintos órganos de contratación.

En lo referente a la facturación electrónica, la aprobación de la *Ley 25/2013*<sup>23</sup> constituyó un hito fundamental para la lucha contra la morosidad de las Administraciones Públicas.

Dicha Ley tenía su origen en las propuestas de reformas estructurales contenidas en el informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA)<sup>24</sup>, para agilizar los procedimientos de pago a proveedores, así como para dar certeza de las facturas pendientes de pago existentes<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.

<sup>24</sup> Informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas.

<sup>25</sup> La Ley incluía medidas tales como el establecimiento de la obligación de presentación en un registro administrativo de las facturas expedidas a una Administración Pública; el impulso del uso de la factura electrónica en el Sector Público con carácter obligatorio para determinados sujetos; la creación obligatoria de puntos generales de entrada de facturas electrónicas...

En desarrollo de la misma y en ejercicio de la habilitación legal otorgada al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en la disposición final sexta y en el artículo 9 de la citada Ley, se aprobaron la *Orden HAP/492/2014*<sup>26</sup> y la *Orden HAP/1074/2014*<sup>27</sup>.

La octava actuación consistía en la consecución de la dependencia orgánica o funcional de las DAE,s/DIGENECO de todos los órganos de contratación con facultades delegadas.

A tal objeto, se aprobó el *Real Decreto 1011/2013*<sup>28</sup>, el cual se alineaba en gran medida con las recomendaciones del informe CORA<sup>29</sup>.

Dicho Real Decreto establecía la desconcentración de las competencias contractuales del Ministro y del SEDEF en los órganos responsables de la dirección y control de la gestión económica, tanto en las estructuras centrales, como en las Fuerzas Armadas<sup>30</sup>. Asimismo, establecía las directrices para aplicar el mismo criterio en la delegación de competencias que posteriormente se aprobaría, de forma que se delegasen en organismos que, al menos, tuvieran una dependencia funcional de los órganos desconcentrados.

A estos efectos, se aprobó la *Orden DEF/244/2014*<sup>31</sup>, posteriormente modificada, debido a la realización de diversos cambios organizativos, por la *Orden DEF/140/2015*<sup>32</sup> y por la *Orden DEF/1653/2015*<sup>33</sup>.

Dichas Órdenes Ministeriales trataban de poner en práctica la directriz fundamental marcada por el Real Decreto antes citado, consistente en que las adquisiciones se

---

<sup>26</sup> Orden HAP/492/2014, de 27 de marzo, por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas.

<sup>27</sup> Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debía reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas.

<sup>28</sup> Real Decreto 1011/2013, de 20 de diciembre, de desconcentración de facultades en materia de contratos, acuerdos técnicos y otros negocios jurídicos onerosos, en el ámbito del MINISDEF.

<sup>29</sup> Se pueden resumir en tres grandes actuaciones: La reducción del número de órganos de contratación, la centralización de las adquisiciones y la integración de todos los órganos de contratación en una única cadena orgánica que posibilite la unificación de la dirección, seguimiento y control de la contratación, así como la centralización de la información contractual.

<sup>30</sup> Dirección General de Asuntos Económicos, Direcciones de Asuntos Económicos de los Ejércitos y Jefatura de Administración Económica del EMAD.

<sup>31</sup> Orden DEF/244/2014, de 10 de febrero, por la que se delegan facultades en materia de contratos, acuerdos técnicos y otros negocios jurídicos onerosos en el ámbito del MINISDEF.

<sup>32</sup> Orden DEF/140/2015, de 13 de enero, por la que se modifica la Orden DEF/244/2014, de 10 de febrero, por la que se delegan facultades en materia de contratos, acuerdos técnicos y otros negocios jurídicos onerosos en el ámbito del MINISDEF.

<sup>33</sup> Orden DEF/1653/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Orden DEF/244/2014, de 10 de febrero, por la que se delegan facultades en materia de contratos, acuerdos técnicos y otros negocios jurídicos onerosos en el ámbito del MINISDEF.

gestionasen con criterios de eficacia y eficiencia, contemplando la determinación de necesidades de una forma global.

Por ello, y al objeto de impulsar el proceso de transformación de la organización de la contratación en el sentido anteriormente expresado, se delegaron las facultades desconcentradas, en órganos que contaban con la debida especialización y que dependían funcionalmente de las DAEs<sup>34</sup>

La novena actuación consistía en elevar a las Direcciones de Personal respectivas propuestas, en orden a dotar a las DAE,s/DIGENECO del personal necesario para que pudieran cumplir adecuadamente sus funciones.

Ello pasaba por el incremento de los índices de cobertura de dichas Unidades mediante la publicación de puestos vacantes y por la activación en las correspondientes relaciones de puestos militares (RPMs) de los puestos ya existentes en plantilla orgánica.

Así mismo, se debía reconsiderar la entidad de dichas plantillas orgánicas, a la luz de los nuevos cometidos, y finalmente se debía permitir el trasvase de efectivos desde las estructuras de los Ejércitos hacia el Órgano Central. A tal efecto, era crucial la “renegociación” del cupo de personal que cada uno de ellos debía aportar a las estructuras conjuntas<sup>35</sup>.

Adicionalmente, los perfiles de carrera diseñados por los Estados Mayores de los Ejércitos<sup>36</sup> no encajaban bien, en algunos casos, con las necesidades de unos órganos de contratación superespecializados, que requerían de un personal con una extensa experiencia contractual y una permanencia en el puesto de trabajo muy superior a la recomendable en dichos perfiles.

Así mismo, se hacía necesaria la adaptación de las correspondientes Instrucciones de evaluación<sup>37</sup> del personal, al objeto de equiparar la valoración de los puestos

---

<sup>34</sup> En el caso del ET, la Instrucción 7/2016, de 19 de enero, del Jefe de Estado Mayor del Ejército de Tierra, por la que se desarrolla la organización del Ejército de Tierra.

<sup>35</sup> Actualmente está vigente la Instrucción Comunicada n.º 29/2017, de 12 de junio, del Subsecretario de Defensa, por la que se aprueba la aportación de oficiales, suboficiales, tropa y marinería de los Ejércitos, a los organismos ajenos a los mismos para el periodo 2017-2021.

<sup>36</sup> Por ejemplo, la Directiva 02/08 (EME-DIVLOG) «Plan de Acción de Personal» (actualización 2014) «Criterios del Ejército de Tierra sobre los aspectos básicos que configuran la carrera militar de sus componentes conforme al nuevo marco legal»

<sup>37</sup> En el caso del ET actualmente está vigente la Instrucción 53/2015, de 14 de octubre, del Jefe de Estado Mayor del Ejército de Tierra por la que se desarrollan las valoraciones de méritos y aptitudes, así como

relacionados con la administración económica en el Órgano Central con los de los Ejércitos.

Por su parte, la segunda línea de acción trataba de conseguir la racionalización de los diferentes órganos de contratación, logrando que su funcionamiento fuera más especializado y homogéneo. Para conseguir este objetivo se debían acometer tres actuaciones básicas.

La primera consistía en reducir el número de órganos de contratación. Este proceso no era algo nuevo, sino que se trataba de una tendencia que se ha materializado a lo largo del tiempo con la aprobación sucesiva de diferentes Reales Decretos de desconcentración de facultades y Órdenes Ministeriales de delegación.

En concreto, durante el periodo objeto de estudio, comprendido por los ejercicios 2010 a 2014, han estado en vigor tres Reales Decretos<sup>38</sup> y sus correspondientes Órdenes Ministeriales<sup>39</sup> y el número de órganos de contratación se ha reducido de más de 175 a los actuales 65<sup>40</sup>

En cualquier caso, podemos afirmar que la implementación del *Real Decreto 1011/2013* y de la *Orden DEF/244/2014* ha dado lugar a una estructura de órganos de contratación más reducida, especializada y homogénea, basada en los principios de racionalización administrativa, eficacia y eficiencia.

---

los procedimientos y normas a tener en cuenta para la realización de las evaluaciones para el ascenso por los sistemas de elección, clasificación, concurso y concurso-oposición, así como para la selección de asistentes a determinados cursos de actualización en el Ejército de Tierra, modificada por la Instrucción 74/2016, de 29 de diciembre.

<sup>38</sup> El actualmente vigente Real Decreto 1011/2013, de 20 de diciembre, de desconcentración de facultades en materia de contratos, acuerdos técnicos y otros negocios jurídicos onerosos, en el ámbito del Ministerio de Defensa, el Real Decreto 1053/2010, de 5 de agosto, modificado por el Real Decreto 1675/2011, de 18 de noviembre y el Real Decreto 1437/2001, de 21 de diciembre.

<sup>39</sup> La actualmente vigente Orden DEF/244/2014, de 10 de febrero, por la que se delegan facultades en materia de contratos, acuerdos técnicos y otros negocios jurídicos onerosos en el ámbito del Ministerio de Defensa, la Orden DEF/3389/2010, de 28 de diciembre, modificada por la Orden DEF/477/2011, de 16 de febrero y por la Orden DEF/3512/2011, de 28 de noviembre, la Orden DEF/597/2002, de 8 de marzo, de delegación de competencias de autoridades del órgano central del Ministerio de Defensa, la Orden DEF/941/2002 de 19 de abril, sobre delegación de competencias de autoridades del Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire, la Orden 71/2001, de 29 de marzo, de delegación de competencias en el Director Gerente del organismo autónomo Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa y en otras autoridades del Ministerio de Defensa y la Resolución 320/38162/2009, de 26 de junio, de la Dirección General de Armamento y Material, por la que se delegan facultades en el Director del Instituto Tecnológico «La Marañosa» y en el Director del Centro de Ensayos Torregorda en materia de contratos.

<sup>40</sup> El número de Órganos de Contratación del Ministerio de Defensa con facultades desconcentradas o delegadas queda reducido a sesenta y cinco. Diez correspondientes al Órgano Central y EMAD, treinta al ET, ocho a la Armada y diecisiete al EA.

En consonancia con la reducción de órganos de contratación anteriormente comentada, se debía producir necesariamente una centralización de las adquisiciones<sup>41</sup>. Para ello, se aprobó la *Resolución 320/03967/2014*<sup>42</sup> por la que se centralizaron determinados Programas de Armamento y Material en la Secretaría de Estado de Defensa, dejando de ser gestionados por los Ejércitos.

La segunda actuación gravitaba en torno a la idea de redistribuir el personal sobrante como consecuencia de la reducción de órganos de contratación, para poder concentrarlo en equipos más potentes, especializados y homogéneos.

Esta actuación pasaba inevitablemente por un rediseño, por parte de los Estados Mayores de los Ejércitos, de las plantillas orgánicas de las distintas Unidades, y por parte de los Mandos de Personal de las RPMs, procesos ambos que requerían de tiempo para su realización. Adicionalmente, la publicación y cobertura de los puestos finalmente modificados necesitaba de un periodo adicional, por lo que la finalización del proceso de adaptación requería espacios temporales relativamente largos.

Finalmente, la tercera actuación pasaba por realizar estudios de categorías de compra, al objeto de diseñar las estrategias de contratación más adecuadas a cada una de ellas. En definitiva, se trataba de comenzar a utilizar la investigación de mercados en el proceso de contratación.

A tal efecto, el artículo 5.2.g) del *Real Decreto 454/2012*<sup>43</sup>, modificado por el *Real Decreto 524/2014*<sup>44</sup>, establecía que le correspondía a DIGENECO la planificación, dirección y control, en el ámbito del departamento, de la “contratación y sus estrategias”, y en el punto 3 d) establecía que el desarrollo de tal cometido recaía en la SDGC.

---

<sup>41</sup> A este respecto, la Orden DEF/244/2014, establecía en su artículo 2.1, letra h) que el Ministro delegaba en el Secretario de Estado de Defensa la aprobación de las disposiciones por las que se centralizase la gestión y contratación en la Secretaría de Estado de los Programas de Armamento y Material a que hacía referencia la disposición transitoria 2.<sup>a</sup> del Real Decreto 1011/2013.

Así mismo, en el artículo 3.3, letra e) de la citada Orden Ministerial, el Ministro y el Secretario de Estado de Defensa delegaban en el Jefe del Área Económica de la Dirección General de Armamento y Material las facultades contractuales referidas a dichos contratos.

<sup>42</sup> Resolución 320/03967/2014, de 20 de marzo, del Secretario de Estado de Defensa, por la que se acordaba centralizar determinados Programas de Armamento y Material y sus Oficinas de Programa en la Secretaría de Estado de Defensa.

<sup>43</sup> Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrollaba la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.

<sup>44</sup> Real Decreto 524/2014, de 20 de junio, que modifica el Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrollaba la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.

Para ello se constituyó dentro de dicha SDGC una organización específica denominada Programa de Modernización de la Contratación (PMC) que, entre otras misiones, tenía encomendada el desarrollo de dichos cometidos.

Finalmente, la tercera línea de acción trataba de integrar la contratación en la definición y ejecución de los programas de obtención<sup>45</sup> y en la fase de presupuestación de los mismos.

Para ello, se debían establecer procedimientos que asegurasen la implicación de los especialistas en contratación en las fases de programación y presupuestación, e incluso, aunque no con un perfil tan técnico, en la fase de planeamiento.

Al objeto de dar cumplimiento a este objetivo, la SDGC debía detallar los aspectos contractuales que debían incluirse dentro de la normativa que regulaba las fases de programación y presupuestación.

El resultado de todo este proceso quedó plasmado en dos instrucciones del SEDEF, la Instrucción 2/2011<sup>46</sup> que regulaba el Proceso de Planeamiento de los Recursos Financieros y Materiales y la Instrucción 67/2011<sup>47</sup>, que regulaba el Proceso de Obtención de Recursos Materiales.

## **5. MEDICIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN**

A la vista de los objetivos planteados y las actuaciones realizadas durante los años 2010 a 2014, ámbito temporal del presente estudio, cabe realizarse las siguientes preguntas: ¿Dichas actuaciones han producido los efectos deseados? ¿Cómo podemos saber que ha sido realmente así? ¿Cómo podemos medirlo?

Para responder a estas preguntas, se ha diseñado la investigación que a continuación se expondrá y que trata de validar la hipótesis de que «las distintas iniciativas acometidas a nivel ministerial en el ámbito de la contratación han supuesto una modernización de la gestión contractual en el ámbito del Ejército de Tierra (ET)».

Al efecto de validar esta hipótesis, de carácter eminentemente subjetivo, se ha construido un modelo que evalúa el impacto real de las medidas adoptadas, mediante el

---

<sup>45</sup> No se puede olvidar que la culminación de todo el proceso de obtención no es, ni más ni menos, que la adjudicación y ejecución de un contrato, por lo que para que el proceso fuera exitoso, las fases de programación y presupuestación debían de tener en cuenta aspectos contractuales.

<sup>46</sup> Instrucción 2/2011, de 27 de enero, del SEDEF, por la que se regula el Proceso de Planeamiento de los Recursos Financieros y Materiales.

<sup>47</sup> Instrucción 67/2011, de 15 de septiembre, del SEDEF, por la que se regula el Proceso de Obtención de Recursos Materiales.

uso de diferentes técnicas que permitan llegar conclusiones basadas en criterios científicos.

Dicho modelo culmina con la definición de un índice agregado que trata de medir las variables identificadas con influencia significativa, así como analizar su evolución en el tiempo, permitiendo la construcción de series temporales de datos.

La definición de las variables objeto de estudio que componen el concepto abstracto “modernización” constituyó el primer obstáculo a salvar. Sin embargo, no se ha pretendido realizar una definición teórica de dicho concepto, ni de los elementos que lo integran. Simplemente, se trataba de definir cuáles eran los aspectos que se consideraban más relevantes y que, por tanto, debían tenerse en consideración.

A la hora de resolver este primer problema, la normativa anteriormente analizada daba claras pistas acerca de lo que los responsables del MINISDEF entendían por modernización de la contratación<sup>48</sup>.

## **6. LIMITACIONES DEL ESTUDIO**

Un análisis detallado del proceso de modernización requeriría del estudio de aspectos tales como la adaptación de la estructura contractual a la LCSP vigente y a la organización del MINISDEF, y de aspectos procedimentales, como la mejora de la eficiencia, transparencia, calidad y agilidad de los procedimientos, el incremento de la concurrencia, el abaratamiento de costes o la incorporación de la perspectiva contractual en las fases de programación y presupuestación.

Sin embargo, el análisis de todos esos aspectos supondría una ardua labor, motivo por el que únicamente se han analizado aquellos relacionados con las variables eficiencia, transparencia, calidad, agilidad y concurrencia. Por tanto, la definición de otro modelo más amplio, que recogiera todos los aspectos relacionados anteriormente o se centrara en otros, podría dar lugar a la obtención de resultados diferentes.

Así mismo se debe tener en cuenta que, independientemente del valor absoluto que adopten las mediciones de las variables objeto de observación, el aspecto relevante del estudio radica en observar su evolución durante un determinado periodo de tiempo. Por ello, lo verdaderamente importante no es el valor objeto de medición, sino la tendencia observada, por lo que cualquier error de medida que pudiera producirse por una elevada

---

<sup>48</sup> Eficiencia, transparencia, agilidad, calidad y concurrencia.

correlación de variables o por la endogeneidad de alguna de ellas dejaría de ser relevante, al tratarse de un estudio de tendencias.

Otra limitación del presente estudio radica en el hecho de que la evaluación de indicadores se refiere, única y exclusivamente, a datos de contratos que han sido suscritos en el ámbito del ET, por lo que cualquier intento de extrapolación a todo el ámbito del departamento de los resultados del estudio debe ser objeto de un análisis muy cuidadoso.

Finalmente, y en lo referente a la naturaleza de los gastos objeto de análisis, con carácter general se han utilizado datos relativos a contratos financiados con cargo a créditos del Capítulo 2 “Gastos corrientes en bienes y servicios”, por ser más descriptivos y reflejar mejor los cambios que se pretenden analizar.

En lo referente al Capítulo 6 “Inversiones Reales”, debe indicarse que es con estos créditos con los que se financia una gran parte de los Programas Especiales de Armamento y otros grandes programas, donde las posibilidades de introducir mejoras procedimentales, tales como las que se tratan de evaluar se revelan, en muchos casos, como ineficaces debido a situaciones de ausencia de mercado o de oligopolio que impiden la puesta en práctica de cualquier mejora por falta de competencia efectiva, lo cual podría distorsionar las conclusiones generales del presente estudio.

## **7. DISEÑO DEL ESTUDIO**

### **7.1. Metodología**

Basándonos en la idea de que, partiendo de un conjunto de indicadores representativos de la evolución de una macromagnitud, es posible estimar una relación entre ésta y dichos indicadores, se ha construido un índice sintético descriptivo de la evolución de la situación contractual en el ET que resume la información de las diferentes variables agregadas<sup>49</sup> identificadas.

Para la construcción del citado índice sintético “Modernización” se ha utilizado una técnica estadística denominada *Análisis de Componentes Principales*<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Para cada una de ellas se ha seleccionado una batería de indicadores representativos de su evolución.

<sup>50</sup> Desarrollada por Hotelling en 1933, aunque sus orígenes se pueden encontrar en los análisis de Pearson en 1901 sobre mínimos cuadrados ortogonales.

Esta técnica es un método de análisis multivariante de simplificación o reducción de la dimensionalidad de un conjunto de variables que están correlacionadas entre sí (Nardo, 2005). Su objetivo fundamental es transformar dicho conjunto de variables cuantitativas que comparten información común (en nuestro caso las que se cree que son explicativas de la hipótesis planteada) en un conjunto mucho más pequeño de variables llamadas componentes principales (Cortés y Rubalcava, 1993, 238.).

Se ha elegido esta herramienta, ya que permite transformar las variables originales, en general altamente correlacionadas, en un nuevo conjunto de variables incorrelacionadas, los componentes principales, que resumen la información de las primeras y facilitan la interpretación de los datos. Además, en nuestro caso, proporciona los pesos relativos para la construcción del índice sintético sobre una base empírica (Hair, 1999, 11).

La utilización de esta metodología de trabajo es especialmente útil cuando no existe una idea clara y objetiva sobre la importancia relativa de las variables, puesto que de forma interna proporciona un mayor peso a las más altamente correlacionadas con el conjunto restante de variables del sistema.

En cuanto a la idoneidad de las variables utilizadas (indicadores simples), se debe aclarar que inicialmente se recogió información de ochenta y una variables<sup>51</sup>, pero algunas de ellas fueron descartadas por carecer de los datos necesarios para su cálculo o por disponer un número de ellos que puede calificarse como no significativo.

Por tanto, finalmente se seleccionaron treinta y nueve variables, que se agruparon en las siguientes áreas temáticas: Eficiencia, Transparencia, Agilidad, Calidad y Concurrencia.

## **7.2. Descripción general del modelo**

Un índice sintético es una función matemática de indicadores parciales de la forma:

$$I=F(X_1,X_2,\dots X_n)$$

Donde

*I= Índice sintético.*

*X= Indicadores parciales.*

---

<sup>51</sup> Cuando en el ACP realizado se habla de variables, realmente se refiere a los Indicadores diseñados.

*n* = número de Indicadores parciales que aportan información sobre el objeto a medir.

A su vez, cada indicador es medido en diferentes órganos de contratación, por lo que se generará una matriz “X” de observaciones, de orden “mxn”, en la que el elemento “x<sub>ji</sub>” representará el estado en el que se encuentra el indicador *i* en el órgano de contratación *j*.

*m* = número de órganos de contratación.

*i* = 1...*n*

*j* = 1...*m*

Por tanto, se puede definir el Indicador sintético “Modernización” de la siguiente manera:

$$M = \sum w_i * V_i$$

Donde

*M* = Modernización<sup>52</sup>.

*w<sub>i</sub>* = Ponderación variable agregada<sup>53</sup>.

*V<sub>i</sub>* = Variable agregada<sup>54</sup>.

Tal como se ha indicado anteriormente, las variables agregadas que han sido objeto de análisis fueron: Eficiencia, Transparencia, Agilidad, Calidad y Concurrencia.

$$M = w_1E + w_2T + w_3A + w_4Ca + w_5Co$$

Donde

*w<sub>1...5</sub>* = Ponderaciones de cada variable agregada

*E* = Eficiencia

*T* = Transparencia

*A* = Agilidad

*Ca* = Calidad

*Co* = Concurrencia

---

<sup>52</sup> Se define la Variable objetivo “Modernización” como el resultado de la agregación ponderada de cada una de las variables agregadas objeto de estudio.

<sup>53</sup> Precisamente la obtención de los correspondientes factores de ponderación constituye uno de los elementos claves del presente trabajo y, por tanto, de la técnica estadística utilizada al objeto de resolver dicho problema.

<sup>54</sup> Cada una de las grandes áreas temáticas objeto de estudio, derivadas de lo que entiende el MINISDEF por el concepto “Modernización”, de acuerdo con la normativa analizada.

Por su parte, para poder medir cada una de las variables agregadas, se ha obtenido una combinación lineal de las diferentes variables observadas (indicadores simples)<sup>55</sup> relacionadas con la misma y que puedan utilizarse para resumir los datos por ellas aportados, perdiendo la menor cantidad de información posible.

Por tanto, se define cada variable agregada “VA” como:

$$VA = a_1 Va_1 + \dots + a_p Va_p$$

Donde

$a_{1...p}$  = Ponderaciones de cada Indicador simple observado.

$Va_{1...p}$  = Indicadores simples de cada variable agregada

Al desconocerse los coeficientes de ponderación  $a_{1...p}$  de las diferentes variables consideradas, la utilización del ACP nos permite realizar una estimación de las mismas<sup>56</sup>, reduciendo la dimensión del problema de “p” variables a “q” factores principales (donde  $q < p$ ).

Por ello, se ha redefinido la fórmula anterior en el siguiente sentido (Peters y Butler, 1970, 1-4):

$$E = (\sum_{i=1}^r VA_r * \sqrt{\lambda_r}) / (\sum_{i=1}^r \sqrt{\lambda_r})$$

Donde  $r$  es el número de componentes extraídos para cada variable agregada (VA) mediante el uso de la técnica del ACP y donde  $\lambda$  es la varianza de un componente principal, que se calcula como el autovalor o raíz característica asociada a dicho componente.

Al multiplicar cada componente por la proporción de la raíz cuadrada de su varianza, se da respuesta de forma objetiva a una de las mayores dificultades que plantea la elaboración de índices sintéticos, esto es, la ponderación asignada a cada variable observable en dicho índice sintético (García et al., 1998, 145-170)<sup>57</sup>.

### 7.3. Resultados

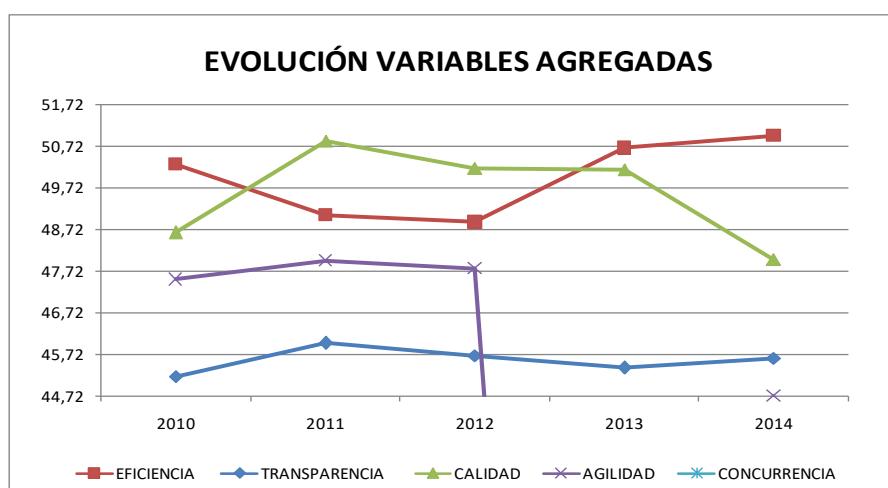
---

<sup>55</sup> Dichas variables se refieren a cada uno de los Indicadores simples que se definirán para cada una de las variables agregadas.

<sup>56</sup> Tal como se ha comentado anteriormente, la obtención de dichas ponderaciones constituye una de las cuestiones claves a determinar, al objeto de poder obtener un índice sintético que pueda resumir adecuadamente la información contenida en cada una de las variables observadas.

<sup>57</sup> Estos autores recogen también otras propuestas alternativas para obtener índices sintéticos a partir del ACP.

**Gráfico 1. Evolución Variables 2010-2014**



Fuente: Elaboración propia

El valor de la variable Eficiencia ha mantenido una tendencia descendiente hasta el año 2012, ejercicio en el que comienza a incrementarse, remontado su situación inicial a partir de 2013. Sin embargo, la diferencia en el valor de dicho indicador entre los ejercicios 2010 a 2014 no es muy significativa.

La variable Transparencia ha mantenido un valor estable, con ligeros incrementos en los ejercicios 2011 y 2014 y pequeños descensos en el resto de años considerados, para alcanzar un valor final superior al inicial.

En cuanto a la variable Calidad, si bien presenta un incremento pronunciado en el año 2011, a partir de dicho ejercicio se produce una caída contenida del mismo que solamente se acelera en el ejercicio 2014, para alcanzar un valor final inferior al valor inicial.

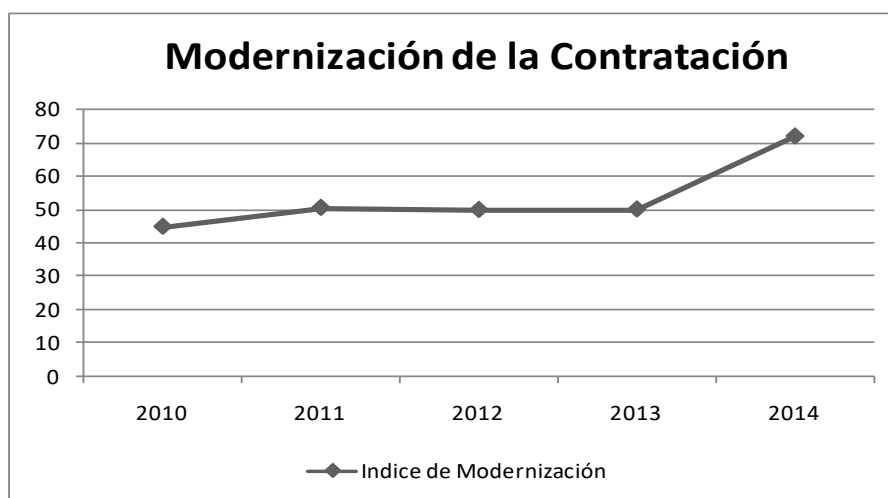
El valor de la variable Agilidad mantiene un perfil estable durante los años 2010 a 2012. En el ejercicio 2013 es eliminada del estudio por no ser adecuada para la realización del análisis estadístico y en el ejercicio 2014 sufre una drástica caída en su valoración.

**Tabla 1. Indicador Modernización 2010-2014**

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>MO</b>					
<b>Valor transformado</b>	<b>44,6604998</b>	<b>50,36299</b>	<b>49,73728</b>	<b>49,87962</b>	<b>71,86437</b>

Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 2.** Evolución Índice Sintético



Fuente: Elaboración propia

Por su parte, el indicador sintético MO ha mostrado una evolución positiva a lo largo de los ejercicios objeto de estudio, destacando dos puntos de inflexión importantes en los años 2011 y 2014.

**Tabla 2.** Evolución Órganos de Contratación

Nº Órganos de Contratación	2010	2011	2012	2013	2014
Por encima de la media	17	14	11	22	21
Total	47	31	29	45	38
%	36,17%	45,16%	37,93%	48,89%	55,26%

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, se observa un incremento sostenido (salvo en 2011) del porcentaje de órganos de contratación que se sitúan por encima del valor medio del indicador MO.

## 8. CONCLUSIONES

El estudio realizado nos ha permitido obtener un conjunto de conclusiones que pueden ser agrupadas en dos grupos.

### 8.1. Metodológicas

1. El análisis multivariante es un instrumento útil para el estudio de conceptos abstractos, como el que nos ocupa, ya que permite la medición de aspectos cualitativos y su evolución a lo largo del tiempo.

2. Dentro de estas técnicas estadísticas, el ACP ha permitido convertir los indicadores construidos en la fase teórica del estudio en componentes principales, que simplifican y sintetizan el comportamiento de los anteriores y ha permitido obtener la ponderación de estos para construir un índice sintético explicativo del proceso de modernización.

## **8.2. De aplicación**

1. La modernización de la Contratación es un concepto complejo que dispone de múltiples dimensiones, todas las cuales deben ser estudiadas.

El análisis realizado ha confirmado la descomposición de dicho concepto en un conjunto de componentes que influyen de manera significativa en su nivel de desarrollo en los diferentes órganos de contratación.

2. Los resultados obtenidos a partir del ACP practicado indican que la modernización de la contratación está conectada con conceptos relacionados con la “Eficiencia”, la “Transparencia”, la “Calidad” de los procedimientos y, en menor medida, con la “Agilidad” de los mismos.

Por tanto, el progreso de dichos órganos de contratación debe ir ligado a la promoción equilibrada de todas y cada una de dichas dimensiones.

3. La evolución de los factores anteriormente señalados ha sido dispar a lo largo de los ejercicios objeto de estudio.

Solamente los aspectos relacionados con los conceptos de “Eficiencia” y “Transparencia” han experimentado una mejora como consecuencia de las medidas implantadas en el MINISDEF. Por el contrario, dichas medidas no han tenido un impacto positivo en aspectos relacionados con la calidad y la agilidad de los procedimientos.

4. Sin embargo, la evolución del indicador MO ha sido positiva a lo largo de los ejercicios objeto de estudio, destacando los años 2011 y 2014.

El incremento de valor del indicador MO en el ejercicio 2011 está relacionado con el primer impulso de la puesta en funcionamiento de las medidas contenidas tanto en la Instrucción 8/2009 (PPEEG), como en la Instrucción 5/2010 (PGOC).

Así mismo, el drástico incremento que en el valor del citado indicador se produce en el ejercicio 2014, está relacionado con la efectiva reducción del número de órganos de

contratación producida como consecuencia de la entrada en vigor tanto del Real Decreto 1011/2013, como de la Orden DEF/244/2014.

5. Así mismo, el incremento del porcentaje de órganos de contratación que alcanzan valores por encima del valor medio del indicador MO provoca una clara tendencia a la polarización de estos.

6. En lo que a tipos de órganos de contratación se refiere, los valores más elevados se obtienen en órganos de mayor entidad y por tanto más especializados, los cuales han sido a su vez a los que la reducción de órganos de contratación ha afectado en menor medida.

7. Finalmente, tal como se ha puesto de manifiesto anteriormente, se han encontrado múltiples carencias de información en diferentes áreas funcionales, las cuales han podido condicionar los resultados obtenidos<sup>58</sup>.

De lo anteriormente expuesto, y como conclusión final, puede inferirse que la puesta en funcionamiento en el ámbito del MINISDEF de normas que fomentan buenos usos y prácticas relacionados con la contratación pública tiene un impacto positivo, pero moderado, en la consecución del objetivo perseguido, la modernización de la contratación.

Sin embargo, la reducción de órganos de contratación y la concentración de las adquisiciones en órganos especializados han sido los factores que han producido un mayor impacto en el valor del indicador MO.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CORTES, F. y RUBALCAVA, R. M. (1993), Consideraciones sobre el uso de la estadística en las ciencias sociales. Estar a la moda o pensar un poco, *Matemáticas y Ciencias sociales*.35, pp. 65-72.
- GARCÍA, I., GIL, C., PASCUAL, P. y RAPÚN, M. (1998), Una propuesta metodológica para la ordenación de las infraestructuras regionales, *Estudios Regionales*, 51, pp. 145-170.
- HAIR, A. (1999), *Análisis multivariante*. Madrid: Prentice Hall.
- NARDO, M., SAISANA, M., SALTELLI, A., TARANTOLA, S., HOFFMAN, A. y GIOVANNINI, E. (2005), *Handbook of constructing composite indicators: methodology and user guide*. Study Documents 2005-3. OCDE.

---

<sup>58</sup> Las más significativas que se han identificado son las siguientes:

- Datos relativos a diferentes vicisitudes que se producen a lo largo de la tramitación de un expediente de contratación y a lo largo de la ejecución de un contrato.
- Datos relativos a la tramitación de Recursos, tanto en vía Administrativa como Contenciosa.
- Datos relativos a la publicidad de la formalización de los contratos.
- Datos relativos a Auditorías de costes y precios.
- Datos relativos a los resultados de los informes de fiscalización.

PETERS, W. S. y BUTLER, J. Q. (1970), The construction of regional economic indicators by principal components, *Annals of Regional Science*, 4, pp. 1-4.





