

UNISCI

**UNIDAD DE
INVESTIGACIÓN
SOBRE
SEGURIDAD Y
COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

**RESEARCH
UNIT ON
INTERNATIONAL
SECURITY AND
COOPERATION**

ISSN 2386-9453

CONFLICTOS HÍBRIDOS, INSURGENCIA/ HYBRID CONFLICTS, INSURGENCY

- Jerónimo Ríos* Un laboratorio de guerra en Antioquia: Desmitificando la victoria paramilitar y la desaparición de las guerrillas
- Miguel Peco* La persistencia de lo híbrido como expresión de vulnerabilidad. Un análisis retrospectivo e implicaciones para la seguridad internacional
- Julia Pulido* La amenaza de la insurgencia criminal en Colombia: El concepto de Inteligencia híbrida como nueva forma de adaptación de las estrategias tradicionales contrainsurgentes

TERRORISMO/TERRORISM

- Manuel R. Torres* La tiranía de los pequeños números: el factor individual en la propaganda yihadista
- Francisco Javier Alarcón* Percepción del riesgo sobre ataques terroristas y consumo de medios: Una aproximación comparada en el ámbito europeo
- Giselle García Hípola*
José Manuel Trujillo
- Luisa Barrenechea* Análisis de casos concretos de cooperación Hispano-Marroquí derivados del 11-M

OMC /WTO

- Julieta Zelicovich* ¿Está viva la OMC? Bloqueos y consensos en las negociaciones de las Conferencias Ministeriales de Bali

LA COMISIÓN DE DEFENSA/DEFENSE COMMISSION

- Javier Jordán* Una aproximación a la agenda institucional de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados español, 2004-2016

RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES/ INTERNATIONAL ECONOMIC RELATIONS

- Manuel Sánchez Cánovas* La diáspora china en las relaciones económicas de España: Los casos de Malasia y Singapur
- Javier Morillas Gómez,*
Eileen Marie Crawley

Disponible on-line:
Available on-line:
www.unisci.es

Revista UNISCI / UNISCI Journal

Revista UNISCI / UNISCI Journal es una revista científica de acceso abierto, con sistema de evaluación por pares, sobre Relaciones Internacionales y Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas.

La revista es publicada tres veces al año —enero, mayo y octubre— por la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI). Todos los números están disponibles de forma gratuita en nuestra página web www.unisci.es

El Comité de Redacción acepta colaboraciones en forma de artículos o reseñas de libros. Pueden enviarnos sus propuestas según se indica en las "Instrucciones para autores" que figuran al final de este número, así como en nuestra página web.

Revista UNISCI / UNISCI Journal is an open access, peer-reviewed scientific journal on International Relations and Security; both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives.

The journal is published three times per year (January, May and October) by the Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI), . All the issues are available free of charge at our website www.unisci.es

The Editorial Committee accepts contributions of articles or book reviews. Proposals may be sent as indicated in the "Instructions for Authors" that can be found at the back of this issue, as well as at our website.

COMITÉ CIENTÍFICO / ADVISORY BOARD

Mustafa Aydin

*Professor of International Relations,
Kadir Has University Rector*

Mely Caballero-Anthony

*Director of the Non-Traditional Security Center,
Rajaratnam School of International Studies,
Singapore*

Terrence Guay

*Professor of International Business,
Pennsylvania State University*

Tai Hwan Lee

*Senior Fellow,
The Sejong Institute, Seoul*

Miranda Schreuers

*Director, Environmental Policy Research Center,
Freie Universität, Berlin*

Haksoon Paik

*Director, Center for North Korean Studies,
The Sejong Institute, Seoul*

John Ravenhill

*Professor of International Relations
University of Waterloo*

Sten Rynning

*Associate Professor of International Relations and
Security Studies, University of Southern Denmark*

Abdelkader Sid Ahmed

*Professor of International Economics,
Université Paris-Sorbonne*

Dan Tschirgi

*Professor of Political Science,
The American University in Cairo*

Romualdo Bermejo

*Chair in Public International Law,
University of León*

Ralph Emmers

*Associate Professor of International Relations,
Rajaratnam School of International Studies,
Singapore*

Massimo de Leonardis

*Director of the Department of Political Science,
Catholic University of the Sacred Heart, Milan*

Shantanu Chakrabarti

*Associate Professor, Institute of Foreign Policy
Studies, University of Kolkata*

Arvind Kumar

*Head of the Department of Geopolitics and
International Relations, Manipal University*

Alessandro Politi

*Strategic & OSINT Analyst
Former WEU Researcher*

Reinhardt Rummel

*Professor of International Security, Munich University
Former Director of Programmes, SWP Berlin*

Leonard C. Sebastian

*Associate Professor of International Relations,
Rajaratnam School of International Studies, Singapore*

Terry Terriff

*Chair, Centre for Military and Strategic Studies,
University of Calgary*

Kostas Ifantis

*Professor of International Relations,
Athens University*

Edward Halizak

*Former Director of the Institute of International
Relations. Warsaw University*

Chiara Ruffa

*Senior Lecturer in War Studies
Uppsala University*

COMITÉ DE REDACCIÓN / EDITORIAL COMMITTEE

DIRECTOR / EDITOR

Antonio Marquina

*Chair in Security and Cooperation in International Relations,(emeritus)
Complutense University of Madrid*

SECRETARIO DE REDACCIÓN / EDITORIAL COORDINATOR

Gloria Inés Ospina

AYUDANTES DE REDACCIÓN / EDITORIAL ASSISTANTS

**Belén Lara, Mónica Miranzo, Carlos del Río, Patricia Rodríguez,
José Antonio Sainz de la Peña, Carlos Corral, Sonia Velázquez**

DIRECTORIOS Y BASES DE DATOS / ABSTRACTING & INDEXING

CATÁLOGO LATINDEX • COLUMBIA INTERNATIONAL AFFAIRS ONLINE (CIAO) • CSA WORLDWIDE POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • DIALNET • DIFUSIÓN Y CALIDAD EDITORIAL DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS (DICE), CSIC • DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS (DOAJ) • GOOGLE SCHOLAR • HOMELAND SECURITY DIGITAL LIBRARY • INDEX ISLAMICUS • INTERNATIONAL GOVERNANCE LEADERS AND ORGANIZATIONS ONLINE (IGLOO) LIBRARY • INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • INTERNATIONAL RELATIONS AND SECURITY NETWORK (ISN) PUBLISHING HOUSE • INTERNATIONAL SECURITY AND COUNTER-TERRORISM REFERENCE CENTER • ISOC — CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA, CSIC • LANCASTER INDEX TO DEFENCE & INTERNATIONAL SECURITY LITERATURE • NATIONAL INSTITUTE FOR RESEARCH ADVANCEMENT (NIRA) POLICY RESEARCH WATCH • ONLINE COMPUTER LIBRARY CENTER (OCLC) • PORTAL DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID • RED DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ESPAÑA Y PORTUGAL (REDALYC) • SCIRUS • SCOPUS • ULRICH'S PERIODICALS DIRECTORY • WORLDCAT • INTERNATIONAL BIBLIOGRAPHY OF SOCIAL SCIENCE • POLITICAL SCIENCE COMPLETE • EMERGING SOURCES CITATION INDEX (ESCI) WEB OF SCIENCE (WOS)

La Revista UNISCI, para fomentar el intercambio global del conocimiento, facilita el acceso sin restricciones a sus contenidos desde el momento de su publicación en la presente edición electrónica. Es obligatorio citar su procedencia en cualquier reproducción total o parcial. Todos los contenidos se distribuyen bajo una licencia de uso y distribución Creative Commons Reconocimiento 4.0 (CC BY 4.0). Esta circunstancia ha de hacerse constar expresamente de esta forma cuando sea necesario.

El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes siempre que se mencione debidamente su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Director de la Revista para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en la Revista UNISCI. No está permitida la inclusión de la revista o cualquiera de sus artículos en otras páginas web, blogs o E- Prints sin el permiso escrito del Director de la Revista UNISCI.

La Revista UNISCI se adhiere al Código de conducta y buenas prácticas establecido por el Committee on Publication Ethics (COPE) (Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors and Code of Conduct for Journals Publishers). En cumplimiento de este código, la revista asegurará la calidad científica de las publicaciones y la adecuada respuesta a las necesidades de los lectores y los autores. El código va dirigido a todas las partes implicadas en la gestión y publicación de resultados científicos de la revista, a saber, equipos editoriales, autores y revisores. Los trabajos que no cumplan con estas normas éticas serán descartados

UNISCI Journal, in order to promote the global exchange of knowledge, facilitates the access to their content without restrictions since the beginning of its publication in this electronic edition. It is compulsory to quote the journal in any reproduction, being total or partial. All articles are distributed under a license for use and distribution, Creative Commons Recognition 4.0 (CC BY 4.0). This circumstance has to be clearly stated in this way when it is necessary. All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Director of the Journal for permission; in that case, its previous publication in UNISCI Journal must be clearly stated. It is not allowed the inclusion of a full issue of the UNISCI Journal or their articles in web pages, blogs or E-Prints without the written permission of the Director of the UNISCI Journal

UNISCI Journal abides by the code of conduct and good practices established by the Committee on Publication Ethics (COPE) (Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors and Code of Conduct for Journals Publishers). In compliance with this code, the journal will ensure the scientific quality of the publications and the appropriate response to the needs of readers and authors. The code is addressed to all parties involved in the management and publication of scientific results in the journal, namely, editorial teams, authors, and reviewers. Articles that do not meet these ethical standards will be discarded.

© UNISCI, 2017 ISSN 2386-9453
c. Hermanos SanRomán 5
POZUELO 28224 Madrid, Spain
E-mail: amarqbar45@gmail.com / Web: www.unisci.es
Tel.: (+ 34) 91 7155650



INDICE/CONTENTS

<i>Antonio Marquina</i>	Nota Editorial	7
<i>Jerónimo Ríos</i>	Un laboratorio de guerra en Antioquia: Desmitificando la victoria paramilitar y la desaparición de las guerrillas	9
<i>Miguel Peco</i>	La persistencia de lo híbrido como expresión de vulnerabilidad. Un análisis retrospectivo e implicaciones para la seguridad internacional	39
<i>Julia Pulido</i>	La amenaza de la insurgencia criminal en Colombia: El concepto de Inteligencia híbrida como nueva forma de adaptación de las estrategias tradicionales contrainsurgentes.	55
<i>Manuel R. Torres Soriano</i>	La tiranía de los pequeños números: el factor individual en la propaganda yihadista	73
<i>Francisco J. Alarcón Giselle García Hípola José Manuel Trujillo</i>	Percepción del riesgo sobre ataques terroristas y consumo de medios: Una aproximación comparada en el ámbito europeo	91
<i>Luisa Barrenechea</i>	Análisis de casos concretos de cooperación Hispano-Marroquí derivados del 11-M	115
<i>Julieta Zelicovich</i>	¿Está viva la OMC? Bloqueos y consensos en las negociaciones de las Conferencias Ministeriales de Bali	137
<i>Javier Jordán</i>	Una aproximación a la agenda institucional de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados español, 2004-2016	163
<i>Manuel Sánchez Cánovas Javier Morillas Gómez, Eileen Marie Crawley</i>	La diáspora china en las relaciones económicas de España: Los casos de Malasia y Singapur	185
	Recensiones	211





NOTA EDITORIAL

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

Este número de la revista aborda dos temas centrales: Los conflictos híbridos, cuya nomenclatura sigue una cierta moda, y el tema del terrorismo. A estos dos bloques se incorporan otros estudios sobre la Organización Mundial de Comercio, el papel de Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados en España y, finalmente, un interesante estudio sobre el papel que podría jugar la diáspora china en las relaciones económicas de España con Malasia y Singapur.

El primer bloque de artículos muestra como caso práctico el caso de la guerrilla y la insurgencia en Colombia, intentando clarificar alguno de sus aspectos asumidos como probados. Este es el caso de la atribución a los paramilitares de la derrota de las guerrillas en aquellos lugares donde el paramilitarismo tuvo un mayor arraigo. Para ello se presenta el caso del departamento de Antioquia, concluyendo que la interacción compleja y violenta entre grupos armados arroja resultados diversos, por lo que hay que evitar cualquier forma de simplismo que atribuya a los grupos paramilitares un poder que se considere clave en la derrota militar sobre las guerrillas. Siguiendo con el caso colombiano, otro de los artículos nos explica que, una vez firmado el acuerdo de paz, es necesario actualizar los procedimientos, medios y capacidades, tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía, para adaptarse al nuevo escenario postconflicto. La amenaza de la consolidación de actividades delictivas por bandas criminales emergentes (BACRIM) en espacios territoriales cada vez más extensos en Colombia exige una adaptación de las políticas preventivas, de los procedimientos y una reestructuración de los servicios de inteligencia. El artículo propugna la aplicación del concepto de inteligencia híbrida en esta reestructuración. Finalmente un tercer artículo intenta clarificar el concepto de guerra híbrida que con tanta desenvoltura se viene utilizando. El artículo explica los antecedentes y evolución del concepto, resaltando que en el período anterior a la crisis de Ucrania el debate sobre la guerra híbrida dejaba el problema militar sin resolver. Posteriormente la identificación de la Federación Rusa con la amenaza híbrida fue fulminante, mezclando conceptualmente dos modos de hacer la guerra y provocó la incorporación automática del supuesto modelo ruso al debate sobre las nuevas guerras. Esto ha sido evidente en la OTAN y su amplia utilización del concepto en documentos oficiales e incluso su mitificación, creando confusión. El artículo presenta finalmente la contraposición disuasión estratégica rusa *versus* la *Comprehensive Approach* de la OTAN y señala algunas incógnitas que habría que clarificar de cara al futuro.

El segundo bloque de artículos sobre terrorismo presenta en tres artículos varios aspectos o poco estudiados o que necesitan un replanteamiento. El primero aborda la dimensión individual de la violencia terrorista y su impacto sobre la actividad propagandística

¹Antonio Marquina Barrio is Chair in International Security and Cooperation, emeritus, and Director of UNISCI. His principal lines of research are European Security, the Mediterranean, Asia-Pacific and Arms control.
Dirección: c. Hermanos SanRomán 5, Pozuelo de Alarcón, 28224 Madrid, España.
E-mail: amarqbar45@gmail.com



del terrorismo. El artículo mantiene, frente a otros planteamientos, que la principal variable que influye en la acción propagandística del terrorismo es el factor individual. El segundo artículo realiza una aproximación empírica sobre los factores individuales que pueden incidir en la percepción de sufrir un ataque terrorista, tomando como caso de estudio el marco europeo integrando una aproximación comparada entre países. Y el tercero es un artículo cuya novedad está justamente en la presentación de la cooperación con Marruecos derivada del sumario judicial sobre el atentado terrorista de 11 de marzo de 2004 en Madrid, país de origen de varios de los autores, así como del sumario para investigar a las personas relacionadas con la ayuda para la huida de autores directos de los atentados de los trenes de Madrid y de la explosión de las bombas en Leganés.

Otro de los artículos aborda la actualidad de la Organización Mundial de Comercio señalando que el análisis de las dos últimas Conferencias Ministeriales de la OMC, la de Bali y la de Nairobi, muestra que esta organización sigue viva, aunque ha quedado un poco coja y la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos ha abierto además nuevas incógnitas.

Los dos artículos finales tienen que ver de forma especial con España. El primero, sobre el contenido de la agenda de la Comisión de Defensa en el período 2004-2016, nos muestra que el contenido de la agenda adoptada formalmente por los responsables políticos para su seria consideración y discusión parlamentaria no se compagina bien con lo que son los pilares básicos de la política de Defensa, donde las grandes líneas de la política de Defensa tradicionalmente han recibido una atención claramente insuficiente. Aunque el artículo no profundice en las causas, sí se echa de menos desde siempre una seria preparación en estos temas de los diputados que han formado o forman parte de esta Comisión. El síndrome de Pentecostés- síndrome ampliable a otros nombramientos en instituciones y cargos gubernamentales- constituye un problema y una grave corruptela alegremente consentida que acaba produciendo serios daños a los intereses nacionales. Finalmente el artículo sobre el posible papel de la diáspora china en las relaciones económicas de España en Malasia y Singapur es ilustrativo y da unas pautas sobre la forma de hacer negocios en estos Estados.

Quede nuestro agradecimiento a todos los autores que participan en este nuevo número de la revista UNISCI.



UN LABORATORIO DE GUERRA EN ANTIOQUIA: DESMITIFICANDO LA VICTORIA PARAMILITAR Y LA DESAPARICIÓN DE LAS GUERRILLAS

Jerónimo Ríos¹

Universidad EAN (Colombia)

Resumen:

Uno de los aspectos menos investigados sobre el conflicto armado colombiano es la coincidencia espacio-temporal de guerrillas y grupos paramilitares. Es decir, cómo afectó a los niveles de presencia y activismo guerrillero la aparición de un actor como el paramilitarismo. Al respecto, la consideración tan predominante como, en pocas ocasiones, poco contrastada, pasa por atribuir una derrota a las guerrillas allí donde el paramilitarismo obtuvo un mayor arraigo. Tomando como estudio de caso el departamento de Antioquia, tradicionalmente, un escenario de gran presencia tanto guerrillera como paramilitar, se busca analizar la afectación de este último a las dinámicas de la violencia y obtener así una aproximación más sólida a una de las aristas más intrincadas del conflicto armado y que requiere de trabajos de mayor profundidad e investigación.

Palabras clave: Conflicto armado colombiano, Antioquia, FARC, ELN, AUC.

Title in English: Laboratory of War in Antioquia: Demystifying the Paramilitary Victory and the Disappearance of Guerrilla

Abstract:

One aspect not well studied in the Colombian armed conflict is the space-time coincidence between guerrilla and paramilitary groups and how the presence and guerrilla activities affected the spread of paramilitary actions. In general, guerillas were considered more easily defeated in places where paramilitaries gained greater rooting. Studying the Antioquia department case, traditionally a place of strong guerrilla and paramilitary presence, the article analyzes the impact of the paramilitary groups on the dynamics of violence in order to get a solid knowledge on one of the most intricate aspects of the armed conflict that requires further research and analysis.

Keywords: Colombian Armed Conflict, Antioquia, FARC, ELN, AUC.

Copyright © UNISCI, 2017.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

¹Profesor de Estudios Internacionales de la Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas de la Universidad EAN (Colombia).

E-mail: jriossie@universidadean.edu.co

DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.55776>



1. Introducción

El trabajo de investigación que a continuación se expone busca abordar uno de los objetos de estudio, hasta el momento menos explorados en relación con el conflicto armado colombiano: ¿cuáles fueron las dinámicas de la violencia guerrillera durante el impacto del paramilitarismo? Es decir, ¿hubo algún tipo de transformación en lo que respecta a la presencia territorial o el activismo guerrillero de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) o el Ejército de Liberación Nacional (ELN) allí donde tuvo un mayor arraigo el proyecto paramilitar de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)?

Trabajos que abordan cuestiones relacionadas con los conflictos armados, como es este caso, y particularmente, cuando las variables objeto de estudio o sus indicadores *operacionalizan* conceptos tales como la violencia guerrillera o la presencia territorial, requieren de ciertas precisiones metodológicas que serán abordadas con posterioridad. No obstante, las limitaciones espacio-temporales, igualmente, ameritan la necesidad de focalizar el trabajo a escenarios concretos de violencia en el país, en tanto que es imposible, metodológicamente, abordar todo el escenario nacional como objeto de estudio. Es por ello que el marco geográfico de análisis va a ser el departamento de Antioquia, que junto con la costa Atlántico, terminó siendo el lugar de mayor arraigo y activismo del paramilitarismo colombiano. De hecho, ya a finales de los años setenta, en el municipio de Sonsón, se registraban prácticas de autodefensa que serán la semilla embrionaria del paramilitarismo de los noventa y la década pasada². Asimismo, en Antioquia hubo un gran impacto por la presencia, desde la década de los ochenta, del conocido como cartel de Medellín e, igualmente, una impronta marcadamente antisubversiva que, una vez que desmontado el cartel, será capitalizada por los hermanos Castaño³, desde el departamento de Córdoba, hacia el norte, sobre la costa Atlántico y hacia el sur, en el departamento de Antioquia. Por si fuera poco, desde los años setenta, se registra, igualmente, notable presencia guerrillera de las FARC y el ELN.

Y si bien, en Antioquia, el paramilitarismo empieza a mostrar una fuerza antiguerrillera renovada desde mediados de los años noventa, es a finales de la misma década cuando, creado el proyecto paramilitar en torno a las AUC, se busca expulsar cualquier atisbo de presencia guerrillera de este departamento de alto valor agregado. Valor agregado, no solo por el cultivo de coca sino, igualmente, por su particular estructura de propiedad de la tierra, su conexión, a través del río Magdalena, con el centro del país, y por su proximidad a las rutas de contrabando y narcotráfico con dirección hacia la costa Atlántico. Así, lo cierto es que el departamento de Antioquia, entre finales de los noventa y mediados de la década del 2000, se convierte en un punto nuclear para las fuentes de poder social del proyecto paramilitar. Fuentes, ideológicamente ultraconservadoras y anticomunistas, económicamente afines a la extorsión y el narcotráfico, y militarmente, en torno a cuatro grandes bloques, que serán las que buscarán controlar el territorio antioqueño: el Bloque Élmer Cárdenas (BEC), el Bloque Bananero (BB), el Bloque Metro (BM) y el Bloque Central Bolívar (BcB)⁴.

² Ronderos, Teresa (2014): *Guerras recicladas. Una historia periodística del paramilitarismo en Colombia*, Bogotá, Editorial Aguilar.

³ Fidel, Carlos y Vicente Castaño son los creadores de toda la estructura paramilitar colombiana desde los noventa y, muy especialmente, una vez desarticulados los cárteles de Medellín y Cali.

⁴ En Antioquia existían otros grupos paramilitares si bien de mucha menor trascendencia. Entre ellos, se destacan, en primer lugar, el Bloque Mineros (2000-2006), presente en la cuenca minera del departamento de Antioquia, especialmente en Tarazá y Cáceres, y en el norte de Anorí, Briceño, Ituango y Valdivia, si bien se integró en su desmovilización como parte del Bloque Norte. Por otro lado, estaba el Bloque Cacique Nutibara (2000-2003), que operó como estructura urbana de las AUC, heredando parte de integrantes del antiguo cártel de



Lo cierto es que, habida cuenta de la precariedad del Estado y su imposibilidad para derrotar militarmente a las guerrillas, el control territorial y la capacidad de disputa armada frente a las FARC y el ELN van a ser asumidas durante décadas por el paramilitarismo aunque, más bien, su propósito es el de consolidar un proyecto criminal propio, antagónico y que relegue al de las guerrillas. Es por esto que tal vicisitud solo es posible de llevar a cabo desde una confrontación armada, directamente contra las guerrillas, y en su defecto, a través de infundir el terror sobre una población civil que, por mucho tiempo, sirvió de base social de apoyo para sus intereses en el departamento. Departamento en el que, para estos años de finales de los noventa e inicios de los 2000, igualmente, recogerá presencia del Bloque Noroccidental de las FARC, especialmente, de sus frentes 5, 9, 36 y 58, y del frente 4 perteneciente al Bloque Magdalena Medio. Igualmente, del lado del ELN serán años de activismo en Antioquia de los frentes “José Antonio Galán”, “Compañero Guillermo Tomás”, “Carlos Alirio Buitrago”, “Ernesto Che Guevara”, “María Isabel Cano”, “Compañía Anorí” o “Bernardo López Arroyabe”, pertenecientes al Frente de Guerra Darío Ramírez Castro⁵.

Dada esta tesitura, de lo que trata esta investigación es de investigar cuál fue el alcance y sentido de la interacción compleja entre dos proyectos antónimos, violentos, en un momento del país en el que, por su debilidad institucional, la función de garante de la seguridad no solo está desdibujada sino desplazada, en la lucha contra las guerrillas, por parte del paramilitarismo. Sobre todo, y habida cuenta de la ausencia de trabajos sobre este tipo de objeto de estudio, de lo que se trata es de trascender de la clásica noción que a menudo impera en el imaginario colectivo colombiano, y por la cual se atribuye al paramilitarismo un poder de expulsión sobre las guerrillas que, sin embargo, apenas ha sido trabajado desde la academia. Dicho de otro modo, de lo que se trata es de arrojar luz sobre cuál fue el impacto paramilitar sobre las guerrillas de las FARC y del ELN y, específicamente, sobre si verdaderamente hubo cambios, y en caso de haberlos, de qué tipo, en la lógica del activismo y la presencia territorial de las guerrillas.

Así, con base en esto, el trabajo se centra en el paramilitarismo y en las guerrillas, sobre todo, porque entre finales de los noventa e inicios de los 2000, la política de seguridad del lado de la Fuerza Pública está aún en construcción y le corresponde al paramilitarismo asumir buena parte de la disputa contrainsurgente. De hecho, no será hasta 2004 que la Fuerza Pública empieza a conseguir una posición preponderante, ya bajo la presidencia de Álvaro Uribe y en el marco de la Política de Seguridad Democrática – PSD.

De esta manera, el trabajo se organiza en torno a cuatro partes diferenciadas. Una primera, de aclaración metodológica, sobre la pregunta de investigación, la hipótesis planteada, las fuentes de información y los indicadores utilizados. Una segunda de presentación de la literatura más relevante al respecto y del marco teórico utilizado como análisis. Una tercera de análisis del fenómeno, detallando pormenorizadamente las lógicas de la violencia entre FARC y ELN y las estructuras paramilitares presentes en Antioquia – BEC, BM, BB y BcB. Por último, una cuarta, a modo de conclusión, permitirá hacer de corolario,

Medellín hasta que se desmoviliza en 2003. También estaría el Bloque Héroes de Granada (2003-2005), que termina siendo una suerte de continuador del Bloque Metro una vez que éste es relegado por la mayor relevancia del BcB. De hecho, y para más complejidad, el Bloque Héroes de Granada termina siendo comandado por el que antes fuera líder del recién mencionado Bloque Cacique Nutibara. Finalmente, el Bloque Suroeste Antioqueño fue parte de otros grupos de mayor calado, tanto del Bloque Metro, desde finales de 1997, como del Bloque Élder Cárdenas, a partir de 2002. Se desmoviliza el 30 de enero de 2005.

⁵ Echandía, Camilo (2006): *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006*, Bogotá, Universidad Externado.



no solo a lo expuesto por la investigación, sino abriendo nuevos debates y posibles líneas de profundización investigativa.

2. Metodología

Aunque ya quedaba señalada con anterioridad, la pregunta de investigación sobre la que se construye esta investigación es: ¿qué sucedió allí donde paramilitarismo y guerrillas coincidieron en tiempo y lugar como proyectos antagónicos? Como se señalaba, por sus particularidades, en el lapso de tiempo objeto de estudio, y que transcurre entre 1998 y 2005, se tomará al departamento de Antioquia como escenario de estudio. Ello, por ser el departamento con mayor presencia guerrillera a finales de los noventa, por un lado, y por otro, por ser una prioridad para los intereses del paramilitarismo y, particularmente, de cuatro estructuras como son el BEC, el BB, el BM y el BcB. Igualmente, una pregunta derivada de la anterior, y también, objeto de estudio para este trabajo es: ¿se presentaron cambios en los niveles de intensidad del activismo guerrillero de las FARC y del ELN?, ¿hubo rupturas o continuidades en cuanto a la ubicación guerrillera coincidente con el paramilitarismo?, ¿es posible hablar de victoria paramilitar y de expulsión guerrillera para el caso particular de Antioquia?

El interés de un trabajo de estas características ofrece dos principales argumentos que no pueden ser obviados. De un lado, este objeto de estudio, hasta el momento, apenas ha sido objeto de atención por parte de los trabajos académicos y de investigación. De otro, es imprescindible, dada la complejidad regional del país y las particulares y dispares dinámicas de la violencia, centrar el estudio en algún escenario donde el paramilitarismo hubiera experimentado un gran arraigo y, sin duda alguna, un departamento, a tal efecto, paradigmático, es el departamento de Antioquia.

Lo cierto es que, como se verá con mayor detalle cuando se aborde el estado de la cuestión, la literatura con respecto a qué sucedió entre la compleja interacción entre guerrillas y paramilitarismo en Colombia, ha sido objeto de estudio bien de trabajos que, mayormente, son generalistas⁶ o bien, en su defecto, son estudios de campo, fundamentalmente historiográficos, centrados en hitos específicos de la historia de la violencia colombiana, tal y como son los aportes de los últimos años desarrollados por el Centro Nacional de Memoria Histórica – CNMH⁷.

La hipótesis inicial, por tanto, invitaría a cuestionar la creencia tan generalizada como poco contrastada, de resolver que la interacción entre guerrilla y paramilitarismo en Colombia se saldó, sin más, del lado de las AUC y sobre todo, allí donde la presencia de su proyecto político y militar, como en Antioquia, resultó mayor. Este tipo de aseveraciones merecen, cuando menos, ser relativizadas, a tenor de que el auge paramilitar coincide, igualmente, con un auge de la guerrilla, sobre todo, de las FARC, que para 1998 superan los 70 frentes de guerra y 18.000 combatientes, con una presencia efectiva en casi la mitad del país y unos ingresos que, se estiman, en unos 1.500 millones de dólares. Igualmente, el ELN casi llega a los 5.000 guerrilleros, superando los 40 frentes de guerra y una presencia municipal efectiva

⁶ Además de Echandía, *Dos décadas...*, *op. cit.*, p. 56, se puede destacar como un trabajo de enfoque general el de Bechara, Eduardo (2012): *¿Prolongación sin solución? Perspectivas sobre la guerra y la paz en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado.

⁷ Al respecto, deben destacarse algunos trabajos tales como CNMH (2008): *La masacre de Trujillo. Una tragedia que no cesa*, Bogotá, CNMH; CNMH (2009): *El Salado. Esa guerra no era nuestra*, Bogotá, CNMH; CNMH (2010): *Bojayá. La guerra sin límites*, Bogotá, CNMH; CNMH (2013): *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, Bogotá, CNMH.



en casi 150 municipios⁸. Si a estos niveles de fuerza, en el caso de las FARC, muy superiores a los del paramilitarismo, se une un mejor entrenamiento, un mayor conocimiento de la guerra de guerrillas y la resistencia contrainsurgente y unas fuentes de apoyo social mucho mayores que las del paramilitarismo, la simple afirmación de asignar al paramilitarismo una victoria sin más sobre las guerrillas es, cuando menos, difícil de sostener.

Expresado de otro modo, la hipótesis de partida, por ende, no puede ser sino de cautela y escepticismo en cuanto a atribuir una correlación de fuerzas en favor del paramilitarismo y, por ello, el objetivo no puede ser otro que el de analizar, verdaderamente, cuáles fueron las tendencias *de facto* de la violencia guerrillera de las FARC y del ELN, y si hubo cambios o continuidades en sus niveles de activismo o en su presencia municipal.

Empero, un trabajo como el planteado, entraña dificultades metodológicas que no pueden pasarse por alto, principalmente, por la dificultad de *operacionalizar* ciertas variables como el control paramilitar, el activismo guerrillero o su presencia municipal. Así, en primer lugar, la violencia guerrillera se entiende en los términos más puramente *galtungianos*, es decir, como la violencia manifiesta, en este caso, expresada en indicadores integrados dentro de las lógicas propias del conflicto colombiano, como son el número de actos violentos o los combates unilaterales protagonizados por las guerrillas. Evidentemente, esto supone dejar por fuera de la medición la violencia latente, o no manifiesta, expresada por el propio Galtung bajo las nociones de violencia cultural o violencia estructural⁹. Asimismo, esta circunstancia hace que algunos trabajos señalen la dificultad añadida que supone medir en los conflictos armados conceptos tales como la misma violencia o el control territorial¹⁰. Precisamente, porque cuanto más consolidado es el control territorial, menor es la necesidad de recurrir a la violencia.

Sea como fuere, la única manera de interpretar los datos y relacionarlos con algunos testimonios de gran relevancia, con posterioridad presentados, pasa por medir la violencia directa en términos de acciones armadas guerrilleras por un lado, toda vez que la presencia municipal se reduce, precisamente, a siempre y cuando, en un municipio, se haya recogido constancia de tal activismo armado durante el tiempo objeto de estudio. Así, y a pesar de las limitaciones, ésta es la mejor manera de entender cómo cohabitaron o no los proyectos guerrilleros y paramilitares, por un lado, y si del lado del paramilitarismo, verdaderamente, cabe aceptar una afectación sobre las guerrillas en términos de repliegue o de menor presencia violenta. Esto porque, como se señalaba, finales de los noventa e inicios de los 2000 son unos años en los que la noción de “Estado fallido” se apropia de Colombia y es el paramilitarismo el actor por antonomasia con capacidad de disputar el poder local a las guerrillas.

⁸ Ríos, Jerónimo: “Las fuentes de poder social del paraestado en Colombia”, en Requena y Díez de Revenga, Miguel (ed.) (2010): *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. 2, Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, pp. 15-40; Ríos, Jerónimo: “Del Caguán a La Habana. Los diálogos de paz con las FARC en Colombia: una cuestión de correlación de fuerzas”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 1, nº 1, (sept. 2015), pp. 63-83. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.1.4>

⁹ Galtung, Johan (2003): *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*, Bilbao, Gernika Gogoratz.

¹⁰ Kalyvas, Stathis (2006): *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge, Cambridge University Press; Kalyvas, Stathis; Shapiro, Ian y Masoud, Tarek (eds.) (2008): *Order, Conflict and Violence*, Cambridge, Cambridge University Press; Arjona, Ana: “Grupos armados, comunidades y órdenes locales: interacciones complejas”, en González, Fernán (ed.) (2008): *Hacia la reconstrucción del país: Desarrollo, política y territorio en regiones afectadas por el conflicto armado*, Bogotá, CINEP, pp. 99-110; Arjona, Ana. (2011): *Presencia versus violencia: problemas de medición de la presencia de actores armados en Colombia*, en <http://focoeconomico.org/2011/12/20/presencia-vs-violencia-problemas-de-medicion-de-la-presencia-de-actores-armados-en-colombia/>



Una dificultad derivada de lo anterior, tiene que ver con los indicadores utilizados. Generalmente, porque las bases de datos difícilmente son oficiales y, en la mayoría de casos, provienen de fundaciones u observatorios en los que el sesgo de la fuente tiende a presentar mayores niveles de desviación. Empero, en esta ocasión, y gracias al acceso al banco de datos del que dispone el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (ODHDIH), ha sido posible trabajar con datos oficiales, puesto que este ODHDIH se sirve de la recopilación estadística diaria del Departamento Administrativo de Seguridad¹¹ sobre el conflicto armado. Así, es que se pudo acceder al desglose municipal, entre el 1 de enero de 1998 y el 31 de diciembre de 2005, de todas las acciones guerrilleras de FARC y ELN y que funge, a su vez, como indicador de actividad guerrillera e, igualmente, de presencia municipal. Además, los datos se corresponden con una cartografía de la violencia que visibiliza el contenido estadístico, y que será utilizada, sobre todo, en las conclusiones que cierran este trabajo. Por otro lado, para el caso del paramilitarismo, el recurso utilizado es el disponible por el CNMH, el cual, en los últimos años, ha desarrollado todo un instrumento cartográfico e historiográfico de los enclaves de presencia y control municipal de los diferentes bloques que conformaron el paramilitarismo colombiano, sobre todo, entre 1998 y 2005.

Finalmente, y con vistas a enriquecer el trabajo se integran algunos testimonios fruto de entrevistas en profundidad realizadas con algunas personas que estuvieron involucradas en el conflicto armado que, particularmente, tuvo lugar en Antioquia. Así, se toman testimonios de “Felipe Torres”, ex miembro de la Dirección Nacional del ELN; de “Byron”, excomandante del Frente del ELN “Carlos Alirio Buitrago”, activo en el suroriente antioqueño, y de “Cristóbal”, excomandante del Frente del ELN “Ernesto Che Guevara”, activo en el suroccidente antioqueño. Asimismo, se toman testimonios de “Karina” y “Samir”, excomandantes de las FARC, de los Frentes 42 y 5, respectivamente, activos en Antioquia, y se recogen fragmentos de la entrevista mantenida con el excomandante paramilitar del Bloque Élmer Cárdenas, Freddy Rendón “El Alemán”. También, se incorporan fragmentos de entrevistas realizadas a Henry Medina, Mayor General del Ejército y ex viceministro de Defensa y a Germán Bula, exministro de la presidencia de Andrés Pastrana. Todos comparten tres características básicas para esta investigación: su cariz original e inédito, su presencia en el escenario de violencia acontecido en Antioquia, entre 1998 y 2005; y su posición de alto mando y, por ende, tomador de decisiones, ya sea dentro del paramilitarismo, de la guerrilla o el Gobierno, respectivamente.

3. Estado de la cuestión y marco teórico

El conflicto armado colombiano, si por algo se caracteriza, es por lo prolífico que ha servido a las investigaciones científicas y sociales como objeto de estudio. Investigaciones que se han centrado, por ejemplo, y mayoritariamente, en el origen y evolución de los diferentes grupos armados, especialmente, las FARC¹² y el ELN¹³. También han sido objeto de estudio, de una manera más bien prolija, las diferentes políticas de negociación y seguridad llevadas a cabo,

¹¹ El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) fue la agencia de inteligencia colombiana existente hasta que el escándalo de escuchas ilegales bajo la presidencia de Álvaro Uribe hizo que desapareciera y fuera sustituido, ya en 2011, por la Dirección Nacional de Inteligencia.

¹² Pécaut, Daniel (2008): *Las FARC, ¿una guerrilla sin fin o sin fines?*, Bogotá, Norma; Pizarro, Eduardo (2011): *Las FARC (1949-2011). De guerrilla campesina a máquina de guerra*, Bogotá, Norma.

¹³ Medina, Carlos (1996): *ELN: una historia contada a dos voces*, Bogotá, Rodríguez Quito Editores; Aponte, David y Vargas, Andrés (2011): *No estamos condenados a la guerra. Hacia una estrategia de cierre del conflicto con el ELN*, Bogotá, CINEP.



ya sea en perspectiva nacional¹⁴ o en el marco internacional, y a su vez, ya sea desde la cooperación estadounidense¹⁵ o desde los laboratorios de paz promovidos como el proyecto bandera de la Unión Europea¹⁶. De igual forma, el paramilitarismo ha sido analizado desde su origen¹⁷, pasando por sus fuentes de financiación¹⁸, hasta llegar a su redefinición criminal, una vez desmovilizados en 2005, a y que en la actualidad responde al nombre de bandas criminales¹⁹.

Sin embargo, y a pesar de todo, hasta el momento, los trabajos parecen centrarse más en elementos estancos, es decir, bien en los diferentes grupos, bien en sus fuentes de financiación o, finalmente, en las políticas públicas gubernamentales o de cooperación. Es decir, los análisis sobre cómo interactuaron los grupos entre sí, hasta el momento, son exiguos y, como se señalaba al inicio de este trabajo, excesivamente generalistas. Cabe destacar que todas estas aportaciones, no obstante, de un modo u otro, han contribuido a dar luz y visibilizar los escenarios de control y presencia así como la concurrencia con algunas fuentes de financiación ilícita de los diferentes grupos involucrados en el conflicto armado pero sin resolver muchos de los elementos relacionados con su interacción violenta. También deben destacarse, sobre todo, los trabajos historiográficos ya mencionados del CNMH, centrados en analizar esta cuestión pero desde la perpetración de masacres o acontecimientos específicos en el devenir del conflicto, y siempre desde una óptica marcadamente local, y las investigaciones de corte regionales, realizadas por el CINEP²⁰. Investigaciones de cariz y metodología netamente positivista, habida cuenta que, como en este trabajo de investigación, se acaba tomando como medidor del conflicto armado el nivel de activismo guerrillero si bien, a diferencia del propósito de estas páginas, la interacción con el paramilitarismo y el análisis sobre el nivel y grado de influencia del activismo guerrillero aparece netamente

¹⁴ Leal, Francisco (1994): *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo; Rangel, Alfredo (2003): *Fuerzas Militares para la guerra. La agenda pendiente de la reforma militar*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia; Chernick, Mark (2012): *Acuerdo posible. Solución negociada al conflicto armado colombiano*, Bogotá, Aurora.

¹⁵ Tokatlian, Juan Gabriel: “El Plan Colombia: ¿un modelo de intervención?”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 54, (2001), pp. 203-219; Tickner, Arlene: “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”, *Colombia Internacional*, nº 65 (junio 2007), pp. 90-111. DOI <http://dx.doi.org/10.7440/2011.48> ; Tokatlian, Juan Gabriel.: “Colombia, el Plan Colombia y la región andina”, *Nueva Sociedad*, nº 173, (2011), pp. 126-143; Rojas, Diana, M. (2015): *El Plan Colombia. La intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*, Bogotá, Debate.

¹⁶ Castañeda, Dorly: “Qué significan los Laboratorios de Paz para la Unión Europea”, *Colombia Internacional*, nº 69, (2009), pp. 162-179; Barreto, Miguel (2016): *Laboratorios de Paz en Territorios de Violencia: Abriendo caminos para la paz positiva en Colombia*, Bogotá, UJTL.

¹⁷ Medina, Carlos (1990): *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia. Origen, desarrollo y consolidación. El caso “Puerto Boyacá”*, Bogotá, Editorial de Documentos Periodísticos; Romero, Mauricio (2003): *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*, Bogotá, IEPRI - Planeta.

¹⁸ Duncan, Gustavo (2006): *Los señores de la guerra*, Bogotá, Planeta; Reyes, Alejandro (2009): *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*, Bogotá, Norma; Romero, Mauricio (2011): *La economía de los paramilitares*, Bogotá, Debate.

¹⁹ Human Rights Watch (2011): *Herederos de los paramilitares. La Nueva Cara de la violencia en Colombia*, Nueva York, HRW; Prieto, Carlos: “Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia”, *Policy Paper FESCOL*, nº 47, (2013), 19pp.

²⁰ Al respecto destacan García, Clara Inés (2003): *El caso del Bajo Cauca antioqueño. Cómo ver las regiones*, Bogotá, CINEP; García, Clara Inés y Aramburo, Clara Inés (2011): *Geografías de la guerra, el poder y la resistencia*, Bogotá, CINEP; Vásquez, Teófilo; Vargas, Andrés y Aponte, Jorge (2011): *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*, Bogotá, CINEP; González, Fernán (2012): *Conflicto y territorio en el oriente colombiano*, Bogotá, CINEP; González, Fernán (2014): *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*, Bogotá, CINEP; Rodríguez Cuadros, José Darío (2015): *Génesis, actores y dinámicas de la violencia política en el Pacífico nariñense*, Bogotá, CINEP.



tangencial y, por ende, con debilidades respecto a entender o profundizar en cómo se transforman o no las dinámicas provenientes de la violencia.

Tal vez, es por lo anterior, que este trabajo presenta una notable originalidad, por lo exiguo de trabajos en lo particular del objeto de estudio. Ello no supone renunciar de algunos elementos ampliamente consolidados por buena parte de los estudios anteriores; más bien, de lo que se trata es de indagar, partiendo de esta realidad ampliamente contrastada, en cuáles fueron las lógicas de la violencia y, particularmente, qué sucede en un laboratorio social tan particular como Antioquia, donde una fuerte expansión paramilitar coincidió espacio temporalmente con ingentes niveles de presencia tanto de las FARC como del ELN.

Cualquier análisis como el planteado, que aborde la confluencia de principales actores armados en un conflicto interno como el colombiano, y más particularmente en Antioquia, pasa por priorizar, ante todo, el análisis de los dos actores predominantes al respecto: guerrillas y autodefensas paramilitares. Esto, porque para involucrar al Estado y la Fuerza Pública como actor de relevancia en el análisis hay que esperar, sobre todo, a partir de los años 2005 y 2006, que es cuando la política de seguridad impulsada por Álvaro Uribe empieza a ofrecer significativos visos de avance y consolidación territorial sobre los grupos insurgentes. Es por esto que, en el lapso objeto de estudio, entre 1998 y 2005, el Estado colombiano, *stricto sensu*, aparece desdibujado en cuanto a su alcance y sentido. Sin monopolio efectivo de la violencia, sin control territorial en cientos de municipios y con una función de la seguridad desnaturalizada, el Estado colombiano alberga una suerte de *paraestados*²¹ en los que la autoridad local termina siendo el grupo armado de turno, paramilitar o guerrillero, con presencia en la región. *Paraestados* en lo que el orden local, el uso de la violencia, las comunidades de legitimación o los recursos económicos son mayormente administrados por guerrilla y paramilitarismo, erigidos en tanto que actores hegemónicos con la capacidad de suplantar y relegar a un segundo plano la presencia institucional del Estado colombiano.

En la ciencia política esto ha dado lugar a que, entre finales de los noventa, Colombia resultase un arquetipo latinoamericano de la noción de “Estado fallido”²². De hecho, como se apuntaba con anterioridad, las FARC controlan para ese entonces, casi un tercio del país, con unos ingresos que superan los 1.500 millones de dólares anuales y un pie de fuerza de casi 18.000 guerrilleros. A su vez, las AUC ascienden a casi 12.000 efectivos, controlando, buena parte de Antioquia y la costa Atlántica, mientras que el ELN está cerca de los 5.000 guerrilleros y una presencia efectiva en unos 150 municipios. Si se añaden las más de 1.000 víctimas mortales anuales involucradas por el conflicto en ese lapso de tiempo, así como la más de 1.000 vulneraciones anuales a los Derechos Humanos o los más de cuatro millones de desplazados, es de aceptar, cuando menos, que la noción clásica y fuerte de Estado de derecho se encuentre desdibujada²³.

De hecho, la realidad local que para ese momento tiene lugar en Colombia, especialmente en Antioquia y el norte del país no es otra que la de dos *paraestados*, el paramilitar y el guerrillero, antagónicos entre sí. Ese antagonismo, sustentado desde una

²¹ Ríos, “Las fuentes de...”, *op. cit.*, p. 16; Ortiz, William (2006): *Los paraestados en Colombia*. Tesis doctoral dirigida por Antonio Trinidad Requena. Universidad de Granada.

²² Mason, Ann: “La crisis de seguridad en Colombia: causas y consecuencias internacionales de un Estado en vías de fracaso”, *Colombia Internacional*, nº 49, (2000), pp. 82-102; Mason, Ann: “Exclusividad, autoridad y Estado”, *Análisis Político*, nº 47, (2002), pp. 55- 75; Rotberg, Robert (2004): *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press.

²³ CINEP (2010): *The Legacy of Uribe’s Policies: Challenges for the Santos Administration*, Bogotá, CINEP.



lógica de eliminación mutua, erigida en torno a la noción amigo/enemigo, da lugar a que el conflicto armado interno sea, a su vez, un conflicto entre diferentes e irreconciliables fuentes de poder social. Por un lado el paramilitarismo, anti-subversivo y ultraconservador en esencia, busca legitimar un orden local que imbrica la ausencia de Estado por un lado, y la presencia de un actor violento como es la guerrilla, por otro. Frente a ellos, las FARC, sobre todo, buscan mantener el orden local, desde una narrativa, por el propio fin de la Guerra Fría, más próximo al bolivarismo y el anti-imperialismo, aunque desvirtuado por la importancia del narcotráfico en sus finanzas y por una coyuntura donde, la emulación de la violencia contra la población civil, termina por socavar los pocos apoyos con los que las guerrillas habían llegado a finales de los noventa²⁴. Es decir, en medio de todo, está la población civil, de manera que las posibilidades de entender el conflicto armado llegan incluso a transcurrir entre diferentes expertos que llegan a catalogar al mismo conflicto de guerra civil²⁵. Una apreciación, no obstante, alejada del planteamiento aquí expuesto, y que comprendería que el conflicto no es más que una disputa por recursos y fuentes de poder económico paraestatales, alimentados desde la criminalidad, y aprovechando una coyuntura de debilidad del Estado²⁶. Debilidad que, incluso, a otros autores les lleva a utilizar categorías tan controvertidas como la de soberanía escindida o soberanía dual²⁷.

4. Contextualización histórica. Antioquia como escenario de conflicto armado

El departamento de Antioquia, desde finales de los setenta, tanto en municipios como Sonsón, como en buena parte de la región oriental del Magdalena Media, experimentó los primeros focos de autodefensa contra las guerrillas que serán la semilla embrionaria de lo que, con el tiempo, será el paramilitarismo moderno colombiano²⁸. Antioquia, por sus particularidades, va a ser, junto con Córdoba, el primer escenario de construcción de un orden local paramilitar, “libre de guerrilla”, el cual comienza a perfilarse cuando a mediados de los noventa, en el municipio antioqueño de San Pedro de Urabá, las FARC van a desarrollar un operativo que busca poner fin a los grupos de autodefensas en ese momento presentes.

²⁴ Ésta es la razón de la desnaturalización de la guerrilla colombiana, especialmente de las FARC. Las acciones de violencia contra la población civil terminan por romper cualquier atisbo de apoyo, empatía o legitimidad, como se aprecia en los medidores sociológicos que Cifras y Conceptos o Ipsos vienen publicando periódicamente en el país.

²⁵ Lair, Eric: “Una guerra contra los civiles”, *Colombia Internacional*, nº 49, (2000), pp. 135-147; Lair, Eric: “Transformaciones y fluidez de la guerra en Colombia: un enfoque militar”, en Sánchez, Gonzalo y Lair, Eric. (eds.) (2004): *Violencias y estrategias colectivas en la región andina*, Bogotá, Norma, pp. 103-143; Gaviria, José Obdulio (2005): *Los sofismas del terrorismo*, Bogotá, Planeta.

²⁶ Collier, Paul (2000): *Economic causes of civil conflict and their implications for policy*, Washington, Banco Mundial; Collier, Paul y Hoeffler, Anke: “Greed and grievance in civil war”, *Oxford Economic Papers*, vol. 56, nº. 4, (2004), pp. 563-595. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/oeq/gpf064> ; Ross, Michael: “What do we know about natural resources and civil war?” *Journal of Peace Research*, vol. 41, nº. 3, (2004), pp. 337-356. DOI:

<http://dx.doi.org/10.1177/0022343304043773> ; Fearon, James: “Primary commodity exports and civil war”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, nº. 9, (2005), pp. 483-507. DOI:

<http://dx.doi.org/10.1177/0022002705277544> ; Snyder, Richard: “Does lootable wealth breed disorder?” *Comparative Political Studies*, vol. 8, nº. 39, (2006), pp. 943-968. DOI:

<http://dx.doi.org/10.1177/0010414006288724> ; Goebertus, Juanita: “Palma de aceite y desplazamiento forzado en Zona Bananera: ‘trayectorias’ entre recursos naturales y conflicto”, *Colombia Internacional*, nº 67, (2008), pp. 152-175; Collier, Paul; Hoeffler, Anke y Rohner, Dominic: “Beyond greed and grievance: Feasibility and civil war”, *Oxford Economic Papers*, vol. 61, nº. 1, (2009): pp. 1-27. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/oeq/gpn029> ; Ocampo, Sebastián: “Agroindustria y conflicto armado”, *Colombia Internacional*, nº. 70, (2009), pp. 169-190.

²⁷ Kalyvas, Stathis: “La violencia en medio de una guerra civil. Esbozo de una teoría”, *Análisis Político*, nº 42, (2001): pp. 3-25; Acemoglu Daron y Robinson, James (2012): *Por qué fracasan los países*, Barcelona, Deusto.

²⁸ El paramilitarismo surge a finales de los setenta, a modo de autodefensa ganadera, en municipios como Sonsón en Antioquia o Puerto Boyacá en Boyacá. Ronderos, *Guerras recicladas... op. cit.*, p. 18; Medina, *Autodefensas, paramilitares... op. cit.*, p. 244.



Este contexto, acontecido entre 1993 y 1994, da lugar a que los hermanos Carlos y Vicente Castaño, unidos a un tercero, “Doblezero”, busquen fortalecer la incipiente estructura paramilitar, conocida en ese momento como las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá. Unas ACCU que, desde el ultra conservadurismo y el anticomunismo, por un lado, y nutridas por ingentes recursos provenientes de grandes ganaderos y empresarios de la región así como del narcotráfico, buscan poner fin a la presencia del Bloque Caribe de las FARC en la región. De esta cuestión da buena cuenta el exministro del gobierno de Andrés Pastrana, Germán Bula:

“El paramilitarismo que surge con los Castaño en Córdoba es el resultado de una doble trenza de tres hilos que va, paulatinamente, desarrollándose. Por un lado, los Castaño finalmente se habían desmarcado de Pablo Escobar, habían formado los PePes²⁹ y habían contribuido a darle de baja. De otro lado, y resultado de lo anterior, eso les ponía cerca del establecimiento y, en esa dualidad, de parte del Estado. Finalmente, reivindicaban, al menos en el discurso, terminar con la corrupción y renovar la política local. La segunda trenza la formaban, por un lado, el sector ganadero cordobés, el cansancio de las presiones de la guerrilla y, finalmente la propia magnitud de la droga. No obstante, ésta era un valor agregado al control de tierras, y el despojo que, finalmente, era el epicentro entre Tierralta y Valencia, de donde surge el paramilitarismo cordobés”. E.P, septiembre 2015.

Inicialmente, amparadas por la legalidad, las ACCU, una vez que la ley que facultaba su existencia es derogada, son rebautizadas en las AUC, si bien, manteniendo inalterada su motivación anti-guerrillera y con miras a consolidar su control armado y territorial tanto en Antioquia como en buena parte de la costa Atlántico. La presencia en el departamento se va a organizar en disputar las diferentes regiones que conforman Antioquia. Por un lado, en el noroccidente, la región de Urabá tenía una importante presencia de los Frentes 5 y 58, pertenecientes al Bloque Noroccidental de las FARC y a los que se sumaba el Frente Manuel Hernández El Boche, perteneciente al Frente de Guerra Occidental del ELN. En lo que concierne a las FARC, el Frente 5 habría llegado a Urabá hacia 1971, cuando busca movilizar bases de apoyo entre los trabajadores bananeros, hasta entonces próximos al Ejército Popular de Liberación (EPL)³⁰, y dentro de una coyuntura expansiva, de desdoblamiento de frentes, propiciada por la V Conferencia Guerrillera³¹. Sin embargo, el particular arraigo en la región va a hacer que, en los ochenta, manteniendo inalterada la misma tendencia expansiva, el Frente 5 se desdoble en varios frentes que buscan consolidar territorialmente la presencia guerrillera en el noroccidente del país. De ahí surge el Frente 34, que se orienta hacia los límites con Chocó, entre los ríos Atrato y el golfo del Darién; los Frentes 35, 36 y 37 que se ubican en el norte y nordeste antioqueño; el Frente 58, que termina siendo un desdoblamiento del Frente 5, hacia el sur del Urabá, toda vez que el Frente 18, hacia el norte, es otro desdoblamiento del mismo Frente 5 que busca controlar el límite de Antioquia con Córdoba.

²⁹ Los PePes era como, vulgarmente, se conoció al grupo que luchó contra Pablo Escobar bajo las siglas “Perseguidos por Pablo Escobar”.

³⁰ Guerrilla de corte maoísta que surge en 1967 en la zona bananera de Córdoba y Antioquia

³¹ La V Conferencia Guerrillera tiene lugar en 1974, en el departamento de Huila, con el objetivo de incrementar el pie de fuerza en aras de conformar un ejército revolucionario. Se acumulaba más de una década de combates y se habían consolidado los suficientes vínculos comunitarios gracias, especialmente, a un programa de colonización sobre enclaves rurales, aprovechando la presencia del Estado. Como se recoge en el reconocido portal Verdad Abierta (2012): “Para el momento, contaban con cuatro frentes guerrilleros localizados en Tolima, Meta y Caquetá; estaban creando un quinto en Antioquia y un sexto en Valle del Cauca y Cauca. Reafirmaron la decisión del Estado Mayor, reunido un año antes, de crear el Secretariado Nacional de las FARC, que perdura hasta hoy. Quedó integrado por Manuel Marulanda Vélez, Jacobo Arenas, Martín Villa, Asnardo Betancourt (conocido como Balín), Nestor Arenas (el Tigre Mono) y Rigoberto Lozada (Joselo). Todos ellos venían juntos desde Marquetalia”. Véase en <http://www.verdadabierta.com/la-historia/la-historia-de-las-farc/4296-las-conferencias-de-afianzamiento-1974-1976>

Finalmente, los Frentes 9 y 47 se asentarían en el oriente antioqueño, conformando, en suma, lo que se pasó a conocer, en los noventa, como el Bloque José María Córdoba, a su vez, rebautizado desde el año 2008, como Bloque Iván Ríos³² y que hasta ese entonces mantuvo siempre un pie de fuerza superior a los 1.000 guerrilleros³³. Sobre esto ilustra el segundo comandante del poderosos Frente 5 de las FARC, “Samir”, que cuando es preguntado por ello señalaba lo siguiente:

“En los años noventa el Frente 5, al amparo de la VIII Conferencia Guerrillera empieza a ser muy grande. De hecho, éramos más de 400 hombres en armas y otros 200 milicianos. Tanto, que el EMC y el Secretariado nos ordenan crear nuevos frentes y desdoblar el Frente 5. De hecho, salimos una Compañía hacia el norte, de Arboletes a Valencia y esa compañía con facilidad va a crecer en el Urabá y para abril de 1993 ya estamos hablando de 120 hombres. Llega nuevamente la orden del secretariado de crear un nuevo frente, el Frente 58. Yo quedo en ese Frente durante 6 años, en el norte de Urabá. Allí teníamos un potencial muy grande, por el impacto de la Unión Patriótica si bien, desde 1993-94 empezamos a ser relegados por el enemigo de las Autodefensas, que nos llevan a muchos combates en el departamento. La violencia se recrudece especialmente desde 1994. Para ese entonces nosotros éramos poderosos. Tanto, que el Estado Mayor Conjunto empieza a estar convencido de que puede llegar al poder por las armas, lo cual empieza a alimentar una fractura ideológica que lleva a crear dos tipos de combatientes. Por un lado, el hombre peleonero, bravo, que era el militar. Por otro el hombre cobarde, flojo, que era el político. Ese tipo de escuela fue creando mucho daño. Las FARC empieza a convencerse de que tomar el poder por las armas es posible, dado el tamaño de su fuerza. Se focalizó en la fuerza militar pero descuidó la parte política”. E.P., agosto 2015.

Mapa 1: Departamento de Antioquia



Fuente: Commons

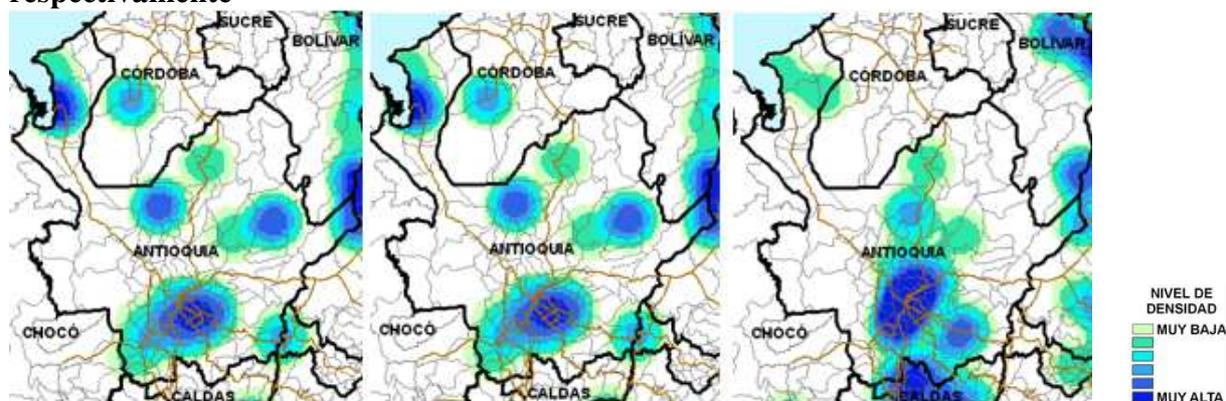
³² El cambio de nombre procede con motivo de la muerte del miembro del Secretariado, “Iván Ríos”. Conviene señalar que en ese momento, la jefa del cordón de seguridad del mismo Ríos era la entrevistada para este trabajo “Karina”.

³³InSight Crime (2014): *Las FARC, el proceso de paz y la posible criminalización de la guerrilla*, en http://www.pensamientocolombia.org/AllUploads/Docs/CPPCDoc_2014-06-22.pdf

Del lado del ELN, su posición en Antioquia, además de la minoritaria en Urabá, se condensa fundamentalmente en dos enclaves: el oriente antioqueño y el nordeste antioqueño y Bajo Cauca. En el norte del departamento, la presencia del ELN data, incluso, desde mediados de los sesenta, cuando uno de sus fundadores, Manuel Vásquez Castaño, “Gerónimo”, cruza el río Magdalena para desdoblarse un frente que deje atrás Santander y se consolide en la cuenca minera que une Segovia con Remedios. De hecho, allí el ELN crece a inicios de los setenta pero, igualmente, recibe un duro revés con motivo de la Operación Anorí (1973) que está a punto de hacer desaparecer a la guerrilla³⁴.

Así, buena parte de los que sobreviven terminan por ubicarse en Anorí, Cáceres, Segovia o Zaragoza y consiguen poner en marcha un proceso de reestructuración guerrillera que, desde mediados de los ochenta y hasta mediados de los noventa se resuelve exitosamente con la creación de tres de sus frentes más influyentes en la región: José Antonio Galán, Compañero Tomás y Héroes de Anorí. Igualmente, su presencia en el oriente antioqueño coincide con lo anterior, y desde mediados de los ochenta, el ELN entiende que, en su proceso revolucionario, es prioritario consolidar el control territorial sobre los municipios de San Luis, San Carlos, Puerto Nare, San Francisco, la vereda La Cumbre y Monteloro, próximo a la carretera Medellín-Bogotá. Así, y hasta los mediados de los noventa, sus acciones se encaminarán a controlar las hidroeléctricas de Calderas y San Carlos; extorsionar la afluencia de vehículos en la carretera hacia Bogotá; sabotear a las cementeras de Rioclaro y Nare y promover apoyos sociales en otros municipios colindantes como San Roque, Santo Domingo, San Rafael o Alejandría.

Mapa 2: Presencia de las AUC en Antioquia para los años 2000, 2003, 2005, respectivamente



Fuente: ODHDIH (s.f.)

Lo cierto, con todo, es que, indistintamente, desde mediados de los noventa, tanto FARC como ELN van a pasar a ser objeto de confrontación con los diferentes bloques paramilitares presentes en la región. Bloques entre los que destacan los cuatro que se analizan en este trabajo: el Bloque Elmer Cárdenas (BEC) y el Bloque Bananero (BB), en Urabá; el Bloque Metro (BM), en el oriente antioqueño y, finalmente, el Bloque Central Bolívar (BcB), en el nordeste departamental y el Baco Cauca. Cuatro bloques de los más poderosos y violentos del paramilitarismo que, van a sumar más de 5.000 efectivos para inicios de la década pasada y

³⁴ La Operación Anorí, en el año 1973, aglutinó, según el propio ELN, a unos 33.000 militares contra 200 guerrilleros, en el occidente antioqueño. La afectación de este operativo mermó en dos terceras partes al grupo y estuvo a punto de suponer su desaparición. Medina, Carlos (2008): *Ejército de Liberación Nacional. Notas para una historia de las ideas políticas*, en http://www.cedema.org/uploads/Medina_Gallego_ELN.pdf



cuya capacidad de expulsión y rearticulación de las lógicas de control territorial y activismo guerrillero será, particularmente, analizada, a continuación.

4.1. Bloque Élmer Cárdenas – BEC

El BEC empieza a operar con especial importancia en la región a partir del año 1997. Este bloque, inicialmente fundado por Carlos Ardila, era conocido como “Las Defensas” y posteriormente resulta rebautizado como “La 70”, hasta que fallece uno de sus más reconocidos integrantes, Élmer Cárdenas, y es que el bloque toma su nombre y queda comandado por Freddy Rendón, “El Alemán”.

Desde entonces, en 1998 y hasta su desmovilización, el 8 de septiembre de 2005 es que esta estructura paramilitar es conocida por todos como BEC. Así cuenta su comandante los orígenes del bloque:

“Yo ingreso en las AUC en Necoclí, en 1995. Allí surge un grupo de autodefensa que dirigía un ganadero que financiaba al frente 58. Les dijimos, o te pasas a las AUC o te damos de baja. El acepta y desde ahí comienza el BEC. De hecho, él fue mi comandante hasta el año 2005, que le mata otro compañero. El nombre del bloque le viene del propio Elmer Cárdenas, quien muere el 19 de diciembre de 1997 por un francotirador de las FARC en el río Jiguamiandó. Aunque yo daba la cara, Carlos fue siempre el jefe. Comienza así la confrontación en Necoclí y Turbo. De hecho, conseguimos echar de aquí a la guerrilla. Eso sí. Con mucho desplazamiento. Por otro lado, también presionaba el BB y la casa Castaño. La guerrilla se fue desplazando al Paramillo y al sur de Córdoba. Nuestra entrada es orden de Vicente Castaño que nos dice “se quedaron sin zona. Tiren hacia Chocó”. De las costa de Córdoba a Chocó hay entre 8 y 20 millas náuticas. Nos hacían incursiones y se iban. Nuestra primera gran incursión en Chocó es en Vigía del Fuerte, en febrero de 1996. Era tanta la presencia de guerrilleros que los 70 hombres de las AUC con los que entraba, cuando llegaron allí, salieron corriendo”. E.P., junio, 2015.

La estructura armada del BEC se organizaba en torno a cinco frentes: “Gabriel Auai”, “Costanero”, “Norte Salaquí”, “Tanela” y “Pavarandó” y sus municipios de mayor activismo fueron entre la frontera de Colombia con Panamá y el conocido como golfo de Urabá, comprendiendo: Arboletes, Dabeiba, Necoclí, Mutatá, Uramita, San Pedro de Urabá y San Juan de Urabá, Murindó en el departamento de Antioquia; y Carmen de Atrato, Nuquí, Riosucio, Juaradó, Bojayá, Unguía, Acandí, Bajo Atrato y Medio Atrato en el departamento de Chocó³⁵.

Durante su actividad paramilitar, el BEC fue responsable, según el CNMH, de hasta 13 masacres que se cobraron 70 víctimas mortales, muy especialmente, en los municipios antioqueños de Mutatá, Dabeiba y Murindó; y en los municipios chocoanos de Carmen de Atrato, Juaradó, Riosucio, Bojayá y Nuquí.

De los nueve municipios en los que se registra presencia paramilitar del BEC, entre 1998 y 2005, solo en tres de ellos se recoge presencia de la guerrilla. Una presencia que, no obstante, no es nada desdeñable en las localidades de Bojayá (6)³⁶, El Carmen de Atrato (11) y Riosucio (7), que acumulan la mayoría de la treintena de acciones guerrilleras registradas en estos siete años. Unas acciones guerrilleras que, además, se condensan, en más de dos terceras partes, a partir del año 2002, lo que invita a cuestionar la capacidad real de expulsión del BEC sobre el Frente 5 de las FARC allí presente, y pensar en que, más bien, existió una suerte de

³⁵ “El Alemán”, en su testimonio para esta investigación, incluye como municipio en disputa con la guerrilla a Vigía del Fuerte (Antioquia)

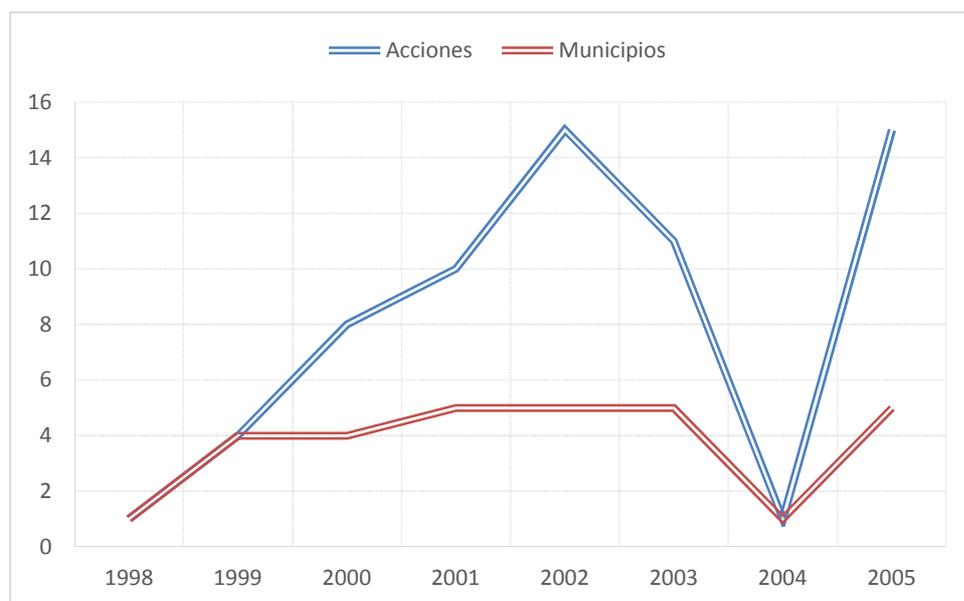
³⁶ Número de acciones armadas de la guerrilla, entre paréntesis.

cohabitación entre la parte más occidental del departamento, controlada por las FARC, y la parte más próxima al golfo de Urabá, con mayor presencia paramilitar.

Algo similar podría deducirse de la confluencia espacio-temporal entre FARC y BEC en la región del Urabá antioqueño. Esto, porque solo en tres de los ocho municipios con presencia paramilitar se registra un activismo notable de las FARC: Dabeiba (20), Mutatá (11) y Uramita (5). Tres municipios que, además, como sucediera en el Urabá chocoano, van a experimentar una intensificación del activismo guerrillero entre 2002 y 2005, que es cuando el BEC va decayendo, poco a poco, en sus niveles de activismo armado. Asimismo, y sea como fuere, la presencia del ELN en esta región nunca se dio, en tanto que fue un escenario de disputa o, más bien, cohabitación, entre las FARC y las AUC, con la única salvedad de la presencia del ELN en Carmen de Atrato, donde se mantuvo aun durante la presencia del BEC en Chocó. Presencia que, de mayor manera, finalmente, fue asumida por una disidencia del Frente Ernesto Che Guevara y que dio lugar, a partir de 1993, al conocido como Ejército Revolucionario Guevarista –ERG. De hecho, las razones de esta fractura las expone, al ser preguntado, su máximo comandante, “Cristóbal”:

“Yo me voy del ELN en 1993 para crear el ERG. Me fui por divergencias en el aspecto de las políticas del ELN sobre todo, por disensiones en el aspecto militar. Para la coyuntura de los noventa el ELN era muy pasivo frente a los excesos del paramilitarismo. Era necesario dar más respaldo a las masas de la región. No había apoyo en la lucha contra el paramilitarismo y eran necesarias acciones más decididas. Si el ELN quería tomarse el poder por las armas eran necesarias acciones más decididas y por tanto había que construir una línea militar con más determinación. El grado de respuesta era muy débil y pasivo y no se hacía nada para fortalecer una posición más beligerante. Las AUC eran nuestros enemigos. La población civil sufría. Nosotros desarrollamos varias acciones de combate en el suroeste de Antioquia y la frontera con Chocó. Eran el otro enemigo a combatir. Sin embargo el paramilitarismo era una política pública del gobierno”. E.P., septiembre 2015.

Gráfico 1: Evolución del activismo guerrillero y municipal de las FARC durante el control paramilitar del BEC, 1998 - 2005



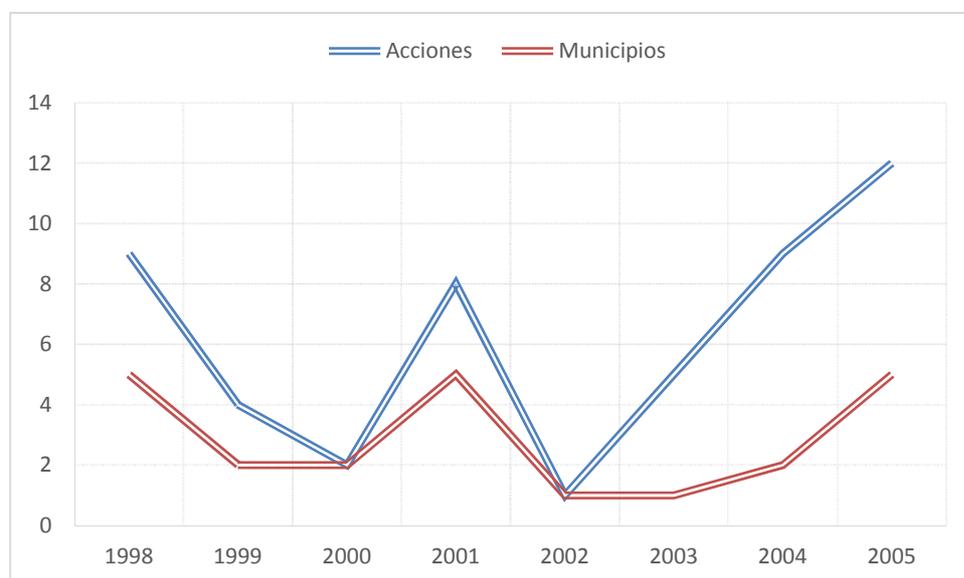
Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del ODHDIH (s.f.)

4.2. Bloque Bananero – BB

El BB comenzó a actuar a partir de 1995, bajo la comandancia de Éver Veloza, con el firme propósito de evitar la proliferación de paros y huelgas de los trabajadores bananeros de la región, y para lo que, como señala el propio Veloza, se llegó a actuar en coordinación tanto de la Fuerza Pública como de las empresas bananeras.

El BB, sin embargo, va a ganar fuerza, en 1996, con la duplicación de su segundo frente, dirigido por Ramón Emilio Hasbún, de manera que ambos tendrán el encargo de la casa Castaño de controlar el denominado como “eje bananero”, formado por los municipios de Turbo, Apartadó, Chigorodó, Carepa, Murindó e, incluso, una parte de Mutatá, Es decir, todas, localidades de la región del Urabá antioqueño y a lo que suman acciones de control territorial en el municipio de Tierralta, en Córdoba.

Gráfico 3: Evolución del activismo guerrillero de las FARC durante el control paramilitar del BB, 1998 - 2005



Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del ODHDIH (s.f.)

Durante su tiempo de vida, el BB fue responsable de 11 masacres y 87 víctimas mortales, habiendo constancia de tales hechos en todos los municipios referidos donde, igualmente, hubo una importante presencia de las FARC que, en este tiempo, acumulan acciones armadas en todos los municipios sobre los que se construye el proyecto paramilitar. De hecho, se contabilizan, por ejemplo, veinticuatro acciones en Apartadó, once acciones en Mutatá, cinco acciones en Turbo, cinco en Tierralta, tres en Carepa y dos en Chigorodó. Es más, casi tres cuartas partes de estas acciones se condensan, además, desde el año 2003, coincidiendo con una menor presión del BB, por un lado, y con una paulatina desaceleración de la violencia paramilitar, la cual se desactivará por completo, a inicios de 2004, que será cuando se desmovilice este grupo. Es más, la única excepción de los siete municipios en los que actuó el BB donde cabe apreciar, por los testimonios recogidos y la evolución de los niveles de violencia, una paulatina desaparición de las FARC, va a ser en la localidad cordobesa de Tierralta. Esto, en buena medida, porque para inicios de la década pasada, este municipio se termina por consolidar como un bastión nuclear de la presencia de las AUC, ya no solo en el departamento de Córdoba sino en toda su proyección hacia el Caribe colombiano.



4.3. Bloque Metro – BM

El BM surge en 1997 como parte de las AUC, si bien, a diferencia de otros grupos, su principal fuente de financiación no va a estar en el narcotráfico y el despojo de tierras sino en la extorsión y en el contrabando de gasolina. A tal efecto, es que se entiende su control sobre la carretera que unía Bogotá y Medellín, y su proximidad a diferentes bandas criminales antioqueñas. De hecho, existen consideraciones de que hacia inicios de la década pasada el BM albergó a narcotraficantes en su seno que terminaron por enfrentarlo, y relegarlo, en 2004, a tenor de su confrontación con el poderoso BcB.

El primer enclave de control de este bloque de las AUC se encontró en el nordeste antioqueño, donde entre 1998 y 2003 el CNMH estima que protagonizó hasta 47 masacres con el saldo de 381 víctimas mortales, siendo una de las estructuras paramilitares activas en Antioquia y con mayor impacto sobre la población civil. Sobre cómo cambia el panorama de la violencia en esta región, da buena cuenta uno de los personeros de los municipios más azotados por guerrilla y paramilitarismo que, sin embargo, prefiere mantener el anonimato. De esta manera, cuando es preguntado señala lo siguiente:

“Coexistíamos con la guerrilla hasta que llegan las AUC y la guerra de todo contras todos se alimenta de identificaciones de potenciales colaboradores y auxiliares y hasta 2005 se disparan las muertes violentas, las masacres y los secuestros de guerrillas y paramilitares contra la población civil. De hecho, salvo la excepción de 1992, hasta agosto de 1998 no se produce la primera toma guerrillera y en octubre la primera masacre paramilitar. Se desinstitucionalizó paulatinamente el municipio. Murieron 600 personas y otras 200 aún desaparecidas más miles de desplazados y despojos de tierras”. E.P., agosto, 2015.

Se destaca su presencia en Remedios, Vegachí, Yolombó, Yalí, para, a partir del año 2000, operar a lo largo del oriente antioqueño, incorporando como localidades de su ámbito de acción los municipios de San Carlos, Alejandría, Sabanalarga, Caracolí, Barbosa, Montebello, Granada, San Rafael, San Vicente, Santa Rosa de Osos, Támesis, El Peñol, Marinilla, Maceo, San Luis y San Francisco. Empero, y a diferencia de los otros enclaves descritos en Antioquia, sobre todo, en el lapso de tiempo que transcurre entre 1998 y 2002, el principal actor guerrillero en la región no va a ser las FARC sino el ELN. Ello, porque de la veintena de municipios del oriente antioqueño con presencia paramilitar del BM, al menos en la mitad, había constancia de un fuerte activismo del ELN. Activismo especialmente concentrado en Barbosa, Granada, Marinilla, El Peñol, Remedios, San Carlos, San Luis, San Francisco, San Rafael y San Vicente, y más esporádicamente en Maceo, Montebello, Vegachí y Yolombó. Municipios en los que, entre 1998 y 2003, se contabilizaron hasta 154 acciones armadas si bien, se produce la misma tendencia decreciente y de repliegue que la guerrilla experimentada a nivel nacional. Esto, porque si en 2001 las acciones en todo el departamento eran 94, de las cuales 36 se concentraban en esta región, dos años después las acciones caen a dieciséis y una, respectivamente, en lo que es un preludio de la práctica desaparición del ELN del departamento de Antioquia, a partir del año 2006³⁷. De esta tesitura da buena cuenta “Byron”, jefe militar del ELN en el frente más activo de la región, el “Carlos Alirio Buitrago” cuando es entrevistado:

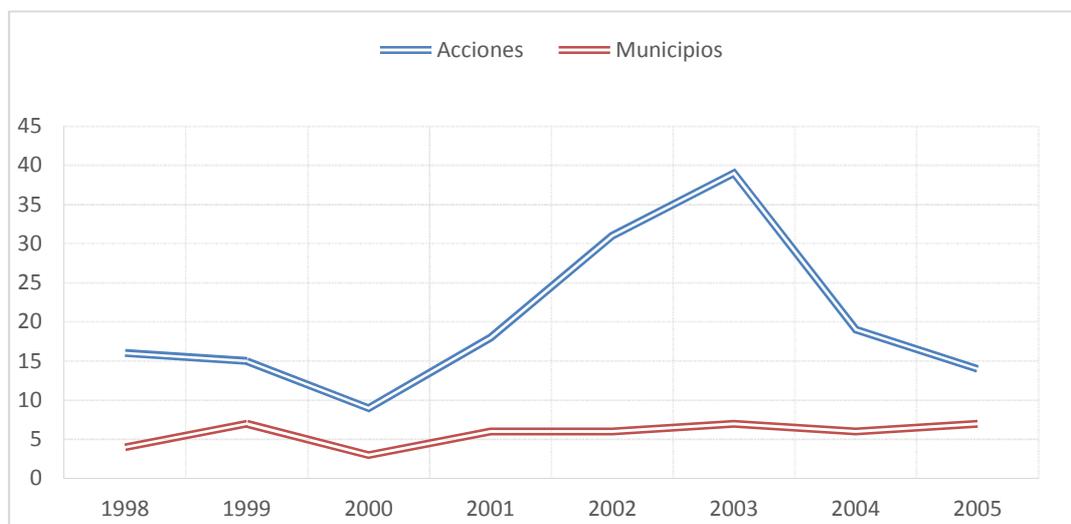
³⁷ En 2001, a nivel nacional, el ELN había protagonizado 317 acciones armadas, de las cuales 94 en Antioquia. En 2005, 50 acciones armadas, de ellas, solo 4 en Antioquia. En 2007, las acciones a nivel nacional son 23 y ninguna en Antioquia.



“Hacia el año 2002 nos convertimos en una fuerza pegada a la autopista. No hacíamos guerra de guerrilla sino pegarnos al terreno. Había mucho paramilitarismo. Tanto que el COCE nos dijo que era una guerra perdida. Ellos a nosotros no nos dieron mucho. Más bien dieron a la población. Cuando el conflicto se agudiza el ELN llega al punto que nunca debió llegar. Éramos recelosos de reclutar, pero tras el 2000 lo que hacemos es flexibilizar los criterios de ingreso, que si bien antes eran muy rígidos, siendo muy difícil entrar, después se termina con el esmero de organización del ELN. Intensificamos la extorsión aunque la misma se decidía en el Congreso Nacional. En definitiva, perdimos la guerra. Las AUC nos ganaron. Perdimos la guerra política y militar. Pero nunca entramos en el narcotráfico”. E. P., junio, 2015.

Por otra parte, y para el caso de las FARC, entre 1998 y 2003 se contabilizaron hasta 91 acciones guerrilleras, si bien sobre una cobertura territorial mayor que en el caso del ELN, esto es, afectando a 15 de los 20 municipios con presencia de BM – especialmente, San Carlos (27), San Luis (20), San Rafael (14), Granada (9) y San Francisco (6)- y siendo los únicos municipios sin presencia de FARC las localidades de Vegachí, Yalí, Sabanalarga, Maceo y Támesis. Empero, y a diferencia de lo que sucedía con el ELN, las FARC mantuvieron unos niveles de activismo guerrillero que involucraron a una decena de municipios en los que se contabilizaron un total de 34 acciones guerrilleras, lo que cuestiona la capacidad de expulsión del BM sobre esta guerrilla, la cual persistirá con una relativa importancia en la región, al menos, hasta el año 2008.

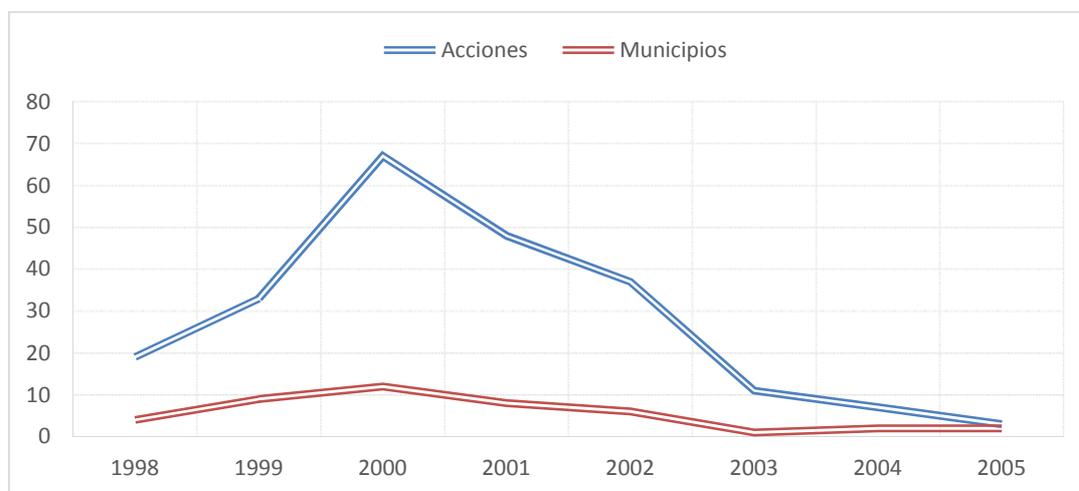
Gráfico 4: Evolución del activismo guerrillero FARC durante el control paramilitar del BM, 1998 – 2005



Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del ODHDIH (s.f.)



Gráfico 4: Evolución del activismo guerrillero ELN durante el control paramilitar del BM, 1998 - 2005



Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del ODHDIH (s.f.)

4.4. Bloque Central Bolívar – BcB

A inicios de 1999, Carlos Castaño buscaba crear un bloque paramilitar que ocupase el espacio desde años disputado por ELN y la guerrilla del EPL en la región antioqueña de Bajo Cauca y el norte de Antioquia; una región con un especial atractivo de explotación minera y, muy particularmente, de presencia de cultivos cocaleros³⁸. Así, la incursión se realiza por el sur de Bolívar a partir del año 2000, con la intención de utilizar ambas regiones y articular el poder paramilitar en torno a lo que este mismo año se empieza a conocer bajo el nombre de BcB.

Desde el año 2000, el BcB va a recaer sobre la comandancia tres nombres, Carlos Mario Jiménez “Macaco”, Iván Roberto Duque “Ernesto Báez” y Rodrigo Pérez Álzate “Julián Bolívar”. Además, con el fin de fortalecer el activismo paramilitar, los Castaño van a desmontar las Autodefensas de Santander y sur del Cesar, a fin de conformar un bloque paramilitar que verdaderamente sirviera de expulsor de una región con especial arraigo de la guerrilla. Un bloque paramilitar cuyas estructuras se desmovilizaron, particularmente, entre diciembre de 2015 y enero de 2016, involucrando, según las cifras oficiales, a casi 4.500 paramilitares, lo que hizo de esta estructura la segunda más poderosa, únicamente superada por el Bloque Norte.

De acuerdo a los registros del CNMH³⁹, en cuanto se comprobó la fuerza del BcB, el propio “Macaco” parece ser que le compró el bloque a los Castaño para centrarse así en el control de las rutas del narcotráfico operativas en el norte de Magdalena Medio y en el nororiente antioqueño. Lo que sí parece igualmente cierto es que desde finales de 2001 el bloque se desmembró de las AUC, sobre todo, una vez que empieza a manifestarse la voluntad de Carlos Castaño de desvincular el proyecto paramilitar del narcotráfico⁴⁰.

Repetiendo las mismas dinámicas expansivas de los Castaño, el BcB ofrecía sus servicios al narcotráfico de manera que frentes como Vencedores del Sur⁴¹ o bloques como el

³⁸ En esa zona se condensaba buena parte de las más de 3000 Ha cultivadas con coca en el departamento. UNODC (2001) *Monitoreo del cultivo de coca*, Bogotá, UNODC.

³⁹ Véase, de nuevo en <http://rutasdelconflicto.com/>

⁴⁰ Para más información, en <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-maldicion-cain/80670-3>

⁴¹ El Bloque Vencedores del Sur operaba en el sur de Bolívar.



Vencedores de Arauca⁴² van a quedar sometidos al mandato de los nuevos dirigentes del BcB si bien, en todo caso, negociando su desmovilización junto con el marco del conjunto de las AUC, tras el pacto de Santa Fe de Ralito⁴³.

Entre 2000 y 2005 – pues en las primeras semanas de enero de 2006 lo que se negocia son los criterios de la desmovilización-, los principales enclaves de presencia del BcB se van a centrar, fundamentalmente, en Barbosa y Barrancabermeja, en Santander; en Quinchía y Dos Quebradas en Risaralda; en San Pablo y Simití, en Bolívar; Valparaíso en Caquetá; Chinchiná, Marmato, Neira, Palestina, Supía, Manizales y Riosucio, en Caldas – donde van a acumular hasta 28 masacres y 177 muertes. Sin embargo, el principal centro de operaciones del BcB va a ser el departamento de Antioquia y, muy particularmente, en las localidades de Amalfi, Anorí, Cisneros, Remedios, San Roque, Santo Domingo, Segovia, Vegachí, Yalí, Yolombó – en el nordeste antioqueño; y en el Bajo Cauca, en los municipios de Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí, Tarazá y Zaragoza.

En cuanto a la concurrencia de este tipo de paramilitarismo con las guerrillas colombianas de las FARC y del ELN, por ejemplo, particularmente, en Santander, ni una ni otra guerrilla tiene especial presencia en Barbosa; todo lo contrario a Barrancabermeja, una ciudad histórica, especialmente, para comprender la expansión del ELN por el departamento de Santander, sobre todo, en la década de los ochenta. En la conocida como la capital petrolera por antonomasia de Santander, solo entre 1999 y 2001 se recogen once acciones de las FARC, que hacen de la localidad la de mayor presencia de esta guerrilla aunque, en todo caso, nada comparable con las 99 protagonizadas, en ese mismo tiempo por el ELN. Un ELN cuya confrontación con el paramilitarismo dará lugar a un progresivo repliegue que se traduce, incluso, en la desaparición para siempre del ELN de Barrancabermeja a partir del año 2002⁴⁴.

En lo que respecta a la presencia paramilitar del BcB en Risaralda, la presencia del ELN es muy marginal, toda vez comparte con las FARC presencia en el municipio de Quinchía. Tanto, que entre 1998 y 2002, antes de la consolidación de esta estructura paramilitar en el noroccidente del departamento, el ELN protagonizó hasta cuatro acciones guerrilleras y las FARC otras doce acciones si bien, ni una ni otra vuelve a presentar activismo o concurrencia alguna a partir del año 2003, lo que invita a pensar en el impacto y debilitamiento de la posición guerrillera en este enclave del país.

En lo que afectaría al municipio de Simití en Bolívar, allí nunca se registró presencia notable alguna ni del ELN ni de las FARC antes de la presencia del BcB. Todo lo contrario sucedió en San Pablo, donde el actor predominante fueron unas FARC que intensificaron su activismo sobre el municipio, al protagonizar hasta ocho acciones armadas entre 2003 y 2007, si bien se tuvo constancia de campamentos y activismo por la zona, incluso, hasta 2010, de manera tal que, igualmente, cabe pensar en una supervivencia y continuidad de las estructuras guerrilleras en esta parte del país.

⁴² El Bloque Vencedores de Arauca operó, buscando desplazar tanto al frente Domingo Laín del ELN, como al Frente 10 de las FARC, en los siete municipios del departamento: Arauca, Arauquita, Cravo Norte, Fortul, Puerto Rondón, Saravena, Tame

⁴³ El Pacto de Santa Fe de Ralito fue suscrito el 15 de julio de 2003 por el entonces Alto Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo, con las AUC.

⁴⁴ Baste recordar las palabras del líder paramilitar “Don Berna”, cuando aseguró que, por aquel entonces, cerca 2.000 combatientes del ELN abandonaron la guerrilla para engrosar las filas de las AUC. Aponte y Vargas, *No estamos condenados...*, *op.cit.*, p. 46.



Asimismo, en lo que tendría que ver con Valparaíso, la presencia guerrillera, en este municipio de Caquetá, se reduce prácticamente a las FARC – pues el ELN nunca tuvo presencia en el departamento – cuando en 2002 se concentraron hasta cinco acciones armadas, coincidiendo con los años del mayor auge del paramilitarismo en la zona, y repitiendo lo acontecido en Bolívar, a tenor de la persistencia de presencia guerrillera, casi ininterrumpidamente, desde 2009 y hasta la actualidad.

En el caso de Caldas, la expansión geográfica del BcB se va a concentrar, entre 2000 y 2006 sobre siete municipios del departamento, sin embargo, lo cierto es que la presencia de FARC y ELN en el departamento, pero sobre todo, en estos municipios, siempre fue minoritaria. De hecho, el ELN apenas llega en esos siete años a siete acciones armadas – Chinchiná (1), Marmato (1), Supía (1), Manizales (3) y Riosucio (1) y las FARC, su presencia, igualmente es insignificante con la excepción de Riosucio, de tradicional arraigo guerrillero y que por este tiempo contabilizó hasta doce acciones armadas. En uno y otro caso, la suerte es dispar, pues el ELN, en su particular repliegue nacional, termina por desaparecer de todo el departamento hacia el año 2002, mientras que las FARC más bien pasan a concentrarse sobre municipios sin presencia de BcB. Buena prueba de ello es la desaparición de las FARC de estos municipios desde 2003, aunque contrastando con unos elevados niveles de activismo armado, principalmente, hasta 2009, como dan prueba las 46 acciones guerrilleras llevadas a cabo en ese lapso de tiempo. Una cifra que refuerza, más bien, la tesis de la cohabitación y el departamento de zonas de influencia entre FARC y BcB en el departamento de Caldas.

Finalmente quedaría buena parte de Antioquia, especialmente la comprendida por las regiones del nordeste departamental y el Bajo Cauca, hay que identificar diferentes tendencias. Desde finales de los noventa y hasta 2005, las acciones de las FARC siempre fueron muy minoritarias en la primera de estas regiones. Es decir, Amalfi, Cisneros, Vegachí o Yalí nunca registraron presencia de las FARC, y el activismo armado fue casi inexistente en Yolombó o Santo Domingo. Es más, los municipios del nordeste antioqueño con más activismo armado de las FARC apenas contabilizan cuatro acciones en el transcurso de estos seis años son Remedios, Anorí y San Roque. Así, tal ausencia de las FARC ha sido, incluso, una constante en estos años, pues la única excepción real que se ha erigido como un municipio con presencia guerrillera relevante ha sido Anorí, cuando, desde 2010 y hasta la actualidad ha contabilizado casi medio centenar de acciones guerrilleras. Algo similar sucedería con la región del Bajo Cauca, donde las FARC tampoco nunca presentaron un especial arraigo ni antes ni durante la conformación del BcB. Tanto, que solo en Tarazá se puede decir que ha habido un cierto interés de la guerrilla si bien, y como en Anorí, más bien, puesto de manifiesto en los últimos años, cuando las acciones armadas se han incrementado hasta la treintena.

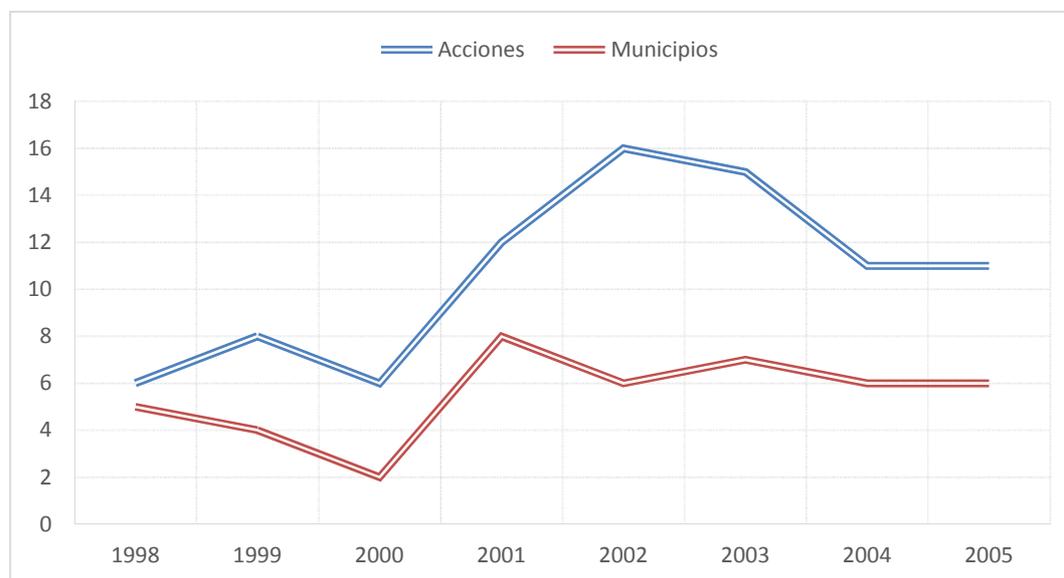
De igual forma, el ELN nunca tuvo un gran arraigo. Por ejemplo, en el Bajo Cauca, al igual que las FARC, la presencia del ELN resultó ser muy minoritaria pues en Cáceres, Caucasia, Nechí o Tarazá, El Bagre o Zaragoza, nunca se superaron las tres acciones por municipio durante todo el transcurso de tiempo mencionado. Igual sucedía en el nordeste antioqueño, donde el ELN solo mantenía, de los nueve municipios que comportan la región, presencia relevante en Anorí y en Remedios, donde se registraron ocho y trece acciones de la guerrilla a lo largo de la década del 2000. Sin embargo, y como sucede en el resto del departamento, se aprecia una tendencia decreciente tal, que a partir de 2006 prácticamente la guerrilla ya ha desaparecido de todo Antioquia lo que sí que permitiría atribuir, como razón



de este debilitamiento, a la presión paramilitar, tanto por su combate frente a las guerrillas *per se*, como por el hostigamiento sobre sus bases sociales.

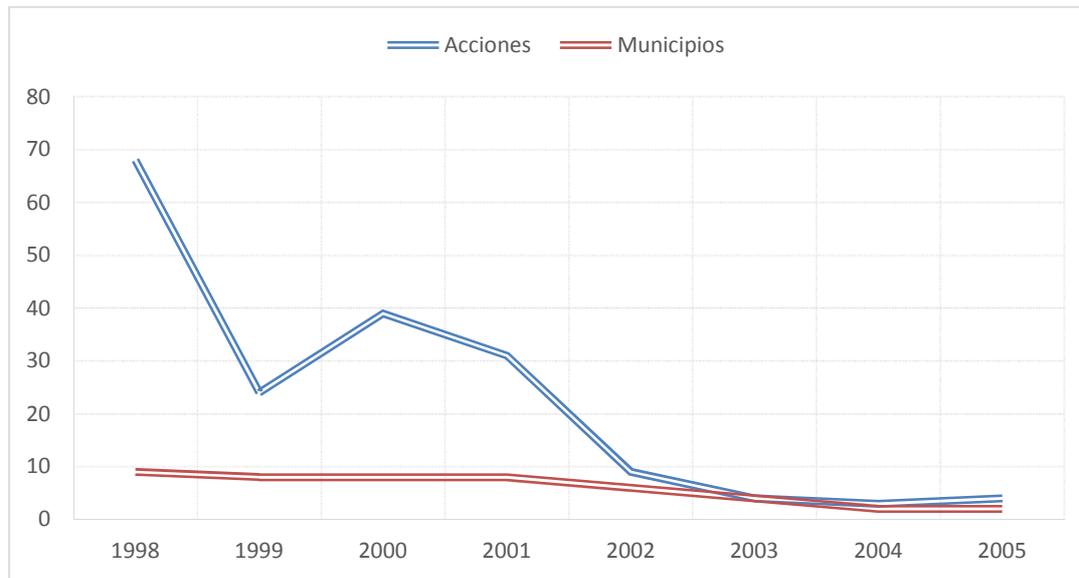
Dicho de otro modo, la ausencia de gran presencia guerrillera en esta región del departamento invitaría, más bien, a entender que la guerrilla, más que como un enemigo real frente al arraigo y expansión del proyecto paramilitar en Antioquia, en este caso, puede entenderse más como razón legitimadora y construcción discursiva respecto de la necesidad de un orden local frente a la amenaza subversiva, que un peligro real que combatir. Es decir, el nivel de afectación del paramilitarismo sobre las guerrillas es relativo, habida cuenta de la ausencia de guerrillas en el nordeste antioqueño y el Bajo Cauca, por un lado, y por otro, porque los mayores niveles de activismo y presencia, particularmente, de las FARC, han tenido lugar en los últimos años y, muy especialmente, desde 2010, de manera tal que se descarta la variable paramilitar como elemento de afectación a la presencia o al activismo armado proveniente de las guerrillas.

Gráfico 5: Evolución del activismo FARC durante el control paramilitar del BcB, 1998 – 2005



Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del ODHDIH (s.f.)

Gráfico 5: Evolución del activismo ELN durante el control paramilitar del BcB, 1998 – 2005



Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del ODHDIH (s.f.)

5. Conclusiones

Llegados hasta punto de la investigación propuesta, son varias las conclusiones que salen a la luz. La primera de todas, es la de plantear la necesidad de mayores investigaciones centradas en analizar, más allá de acontecimientos puntuales, cómo se resolvió en términos de violencia y presencia guerrillera, la coincidencia espacio-temporales de las guerrillas de las FARC y el ELN con el paramilitarismo.

Como se ha podido apreciar, los niveles de activismo guerrillero son muy diferentes según la región del departamento de Antioquia que se trate, de manera que la interacción local entre los actores armados invita a tener en cuenta multitud de posibilidades a tenor de la heterogeneidad de los resultados. Si a esto se une que las dinámicas en el nororiente – en Norte de Santander y Arauca, en la costa Atlántico o en el corredor selvático del suroccidente – Nariño y Cauca, son tan complejas como disímiles, cabe intuir que las formas en las que se resolvió la interacción compleja y violenta entre grupos armados arroje formas tan particulares como plurales que, en todo caso, ameritan ser analizadas. Esto, porque tomando como único caso Antioquia, las formas y niveles de violencia guerrillera varían, no solo si se trata de las FARC o el ELN sino que, igualmente, si se trata de enclaves con control del BEC, del BcB, del BB o del BM.

En lo que respecta al BEC, el Urabá antioqueño y chocono la presencia del ELN era minoritaria, pues particularmente había sido relegada a un segundo plano por parte tanto de las FARC como del EPL, con arraigo en la región durante la década de los ochenta. Sin embargo, en lo que repercute a las FARC, ni se redujo su intensidad de acciones armadas, ni se redujo su presencia municipal. Todo lo contrario. Más bien lo que se aprecia es una cohabitación entre municipios de arraigo paramilitar y municipios de persistencia de activismo guerrillero de manera tal que una vez desmovilizadas las estructuras paramilitares, las acciones guerrilleras vuelven a quedar como actores protagónicos en la región, quizá,

porque tras la consolidación paramilitar nunca llegó la PSD que debía llevar la presencia de la Fuerza Pública a la región.

De hecho, esta constante se hace, si cabe, más evidente, en los municipios antioqueños donde actúa el BB, igualmente, sin presencia de ELN, pero con un nivel de violencia de las FARC estable, y sin que decaiga atisbo alguno de presencia armada. La única excepción será Tierralta, perteneciente a Córdoba, y de gran importancia para las AUC y, particularmente, a la Casa Castaño. Por ello, no se puede apreciar ni que el BB expulsase a la guerrilla de la región, ni que la presencia municipal se redujese. Todo lo contrario, los niveles de activismo se van a mantener inalterados, dejando en evidencia el arraigo local y las fuentes de poder social en la región. Fuentes de poder que persistirán, incluso, hasta la actualidad.

Mapa 3: Presencia de las FARC en Antioquia para los años 1998, 2001, 2005, respectivamente



Fuente: ODHDIH (s.f.)

Mapa 4: Presencia del ELN en Antioquia para los años 1998, 2001, 2005, respectivamente



Fuente: ODHDIH (s.f.)

En el oriente antioqueño la tendencia es bien diferente. Allí se aprecia una capacidad de afectación mucho mayor. El ELN, que para 1998 era el actor armado más relevante en la región termina siendo derrotado. Una aseveración que si bien es puesta en evidencia por unas cifras reveladoras, en la medida en que el ELN, allí donde actuó el paramilitarismo, prácticamente desaparece desde 2002, igualmente, es recogida en los testimonios de algunos de los exguerrilleros presentes en ese entonces. Nada que ver con las FARC, que mantienen sus niveles de presencia territorial constantes y el número de acciones unilaterales prácticamente inalterado, a excepción de los años 2001-2004, de mayor disputa con el paramilitarismo, pero también con una Fuerza Pública que, desde entonces, y en el marco de

la PSD, paulatinamente, va ganando mayor presencia en la región. Es así que cobran significado la excomandante del Frente 42 de las FARC, “Karina”:

“Sobre todo desde el año 2000, cuando se consolidan las AUC pues hasta ese momento los grupos paramilitares habían sido controlados por Ramón Isaza. Directamente, el ELN no va a poder hacer nada y va a desaparecer. Y a eso añada el impacto de la PSD pues yo le soy sincero, tras 24 años en las FARC, yo vi seis presidentes y ninguno nos dio tan duro como Uribe Vélez aunque jamás, jamás nos sacaron de allí donde las FARC éramos verdaderamente poderosas”. E.P., mayo de 2015.

Finalmente, para lo que respecta al nordeste antioqueño y el Bajo Cauca, la desaparición del ELN nuevamente es un hecho constatable, tal vez, favorecido por la escasa presencia de unas FARC que solo tendrán verdadera importancia en estos últimos años, de modo que la variable paramilitar en cuanto a afectación sobre los niveles de violencia o presencia de esta guerrilla termina siendo espuria.

Mapa 5: Presencia de AUC, ELN y FARC, respectivamente, en Antioquia para el año 2006



Fuente: ODHDIH (s.f.)

Es decir, ausencia de guerrillas, cohabitación entre guerrilla y paramilitarismo, desaparición y derrota militar o continuidad inalterada son dinámicas distintas que tienen lugar en el intrincado escenario de violencia armada que representa Antioquia y que desestima cualquier forma de simplismo de reduccionista que atribuya a las AUC un poder, sobredimensionado, de expulsión y de derrota militar sobre las guerrillas. Situación, que si bien sí que es válida para el ELN, para el caso de las FARC conviene por completo desestimar. De hecho, al respecto, deben recuperarse las palabras que reconocía el antiguo miembro de la Dirección Nacional del ELN, “Felipe Torres”, quien consideraba que:

“las AUC declaran una ofensiva brutal contra el ELN. Un ELN inmerso en el proceso que te he descrito. Ellos son el factor más importante de expulsión, sobre todo, en el norte del país. Ellos nunca se enfrentan a nosotros directamente. Ellos, como con las FARC, golpean a nuestras bases sociales. Somos derrotados porque golpean el centro neural de nuestro proyecto político, que es la sociedad. Y eso nos sucede en el norte, principalmente en Cesar, y en todo el departamento de Antioquia, sobre todo, en Bajo Cauca, oriente y nordeste del departamento”. E.P., mayo 2015.

En cualquier caso, y habida cuenta de la complejidad del objeto de estudio, lo que se espera es que, en el futuro, nuevos trabajos profundicen en esta particular arista del conflicto colombiano, aún por explorar. Sería interesante, asimismo, completar estas apreciaciones con otras. ¿Qué sucede allí donde el paramilitarismo apenas se expandió y afrontó una situación



de mayor arraigo guerrillero de las guerrillas? Esto, a su vez, permitiría abordar la importancia de otros factores locales, como la condición selvática, fronteriza o cocalera. Tres dimensiones importantes en la comprensión del alcance y sentido de la proyección de la violencia que acompaña al conflicto armado colombiano y que incluso admite otra dimensión particular de estudio, igualmente, aún expedita, como es qué sucedió entre las FARC y el ELN en aquellos lugares donde, más allá de estrechar vínculos de colaboración, experimentaron confrontaciones violentas entre sí. Al respecto, la circunstancia cocalera, nuevamente, es nuclear.

Otra pregunta que, desde esta investigación amerita continuidad sería: ¿cuál fue el grado de favorabilidad que tuvo el paramilitarismo en el debilitamiento guerrillero a efectos de mejorar la capacidad de afectación por parte de la PSD? Esto, porque, a tenor de algunos testimonios, y de la propia esencia del paramilitarismo, cabría aceptar el hecho de que el paramilitarismo le hizo una suerte de trabajo sucio y debilitamiento de las estructuras guerrilleras que favorecieron, la victoria militar y la consolidación territorial en Antioquia, en algunos casos, a partir del año 2007. Esto queda sintetizado, perfectamente, en las palabras del exvuceministro defensa y Mayor General (r) Medina:

“Respecto del paramilitarismo yo tengo centenares de aprobaciones para la creación de grupos de autodefensa, lo cual era un derecho legal y legítimo. El problema es cuando se construye como acción criminal frente al Estado donde los grupos finalmente se reparten iguales acciones y disputas de poder y donde la verdaderamente derrotada es la sociedad. Cuando yo en la PSD expuse mi posición, fue minoritaria. Se pensaba que por la influencia del maoísmo, si la guerrilla se podía servir de todas las formas de lucha el Ejército también. Pero no podía ser así. Eso nos volvía iguales a ellos. Sin embargo, se impuso la mayoría y las connivencias de operativos con las AUC, sobre todo a nivel de campo, no de doctrina institucional, resulta siendo una realidad innegable”. (E.P., septiembre, 2015).

Lo que es evidente es que se hace imprescindible, aún, mantener importantes dosis de rigor en la comprensión del conflicto armado colombiano que están por profundizarse. Al menos, y al respecto, lo que muestra este artículo es que la simple ecuación de victoria paramilitar sobre las guerrillas colombianas no es aceptable, principalmente, para el caso de las FARC. Incluso, en un lugar de gran arraigo paramilitar como Antioquia, que más bien lo que nos muestra son las dificultades de éxito de las acciones de contrainsurgencia basadas en el enemigo. Acciones que, como nos enseña la literatura desde los años sesenta, no cabe entender bajo la correlación de fuerzas en términos 1 a 1, especialmente, por lo difícil que es combatir a guerrillas como, en el caso de Colombia, son las FARC o el ELN.



Bibliografía

Acemoglu Daron y Robinson, James (2012): *Por qué fracasan los países*, Barcelona, Deusto.
Aponte, David y Vargas, Andrés (2011): *No estamos condenados a la guerra. Hacia una estrategia de cierre del conflicto con el ELN*, Bogotá, CINEP.

Arjona, Ana: “Grupos armados, comunidades y órdenes locales: interacciones complejas”, en González, Fernán (ed.) (2008): *Hacia la reconstrucción del país: Desarrollo, política y territorio en regiones afectadas por el conflicto armado*, Bogotá, CINEP, pp. 99-110.

Arjona, Ana. (2011): *Presencia versus violencia: problemas de medición de la presencia de actores armados en Colombia*, en <http://focoeconomico.org/2011/12/20/presencia-vs-violencia-problemas-de-medicion-de-la-presencia-de-actores-armados-en-colombia/>

Barreto, Miguel (2016): *Laboratorios de Paz en Territorios de Violencia: Abriendo caminos para la paz positiva en Colombia*, Bogotá, UJTL.

Bechara, Eduardo (2012): *¿Prolongación sin solución? Perspectivas sobre la guerra y la paz en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado.

Castañeda, Dorly: “Qué significan los Laboratorios de Paz para la Unión Europea”, *Colombia Internacional*, nº 69, (2009), pp. 162-179.

Chernick, Mark (2012): *Acuerdo posible. Solución negociada al conflicto armado colombiano*, Bogotá, Aurora.

CINEP (2010): *The Legacy of Uribe's Policies: Challenges for the Santos Administration*, Bogotá, CINEP.

CNMH (2008): *La masacre de Trujillo. Una tragedia que no cesa*, Bogotá, CNMH.

CNMH (2009): *El Salado. Esa guerra no era nuestra*, Bogotá, CNMH.

CNMH (2010): *Bojayá. La guerra sin límites*, Bogotá, CNMH.

CNMH (2013): *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, Bogotá, CNMH.

Collier, Paul (2000): *Economic causes of civil conflict and their implications for policy*, Washington, Banco Mundial.

Collier, Paul y Hoeffler, Anke: “Greed and grievance in civil war”, *Oxford Economic Papers*, vol. 56, nº. 4, (2004), pp. 563-595. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/oep/gpf064>

Collier, Paul; Hoeffler, Anke y Rohner, Dominic: “Beyond greed and grievance: Feasibility and civil war”, *Oxford Economic Papers*, vol. 61, nº. 1, (2009): pp. 1-27. DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/oep/gpn029>

Duncan, Gustavo (2006): *Los señores de la guerra*, Bogotá, Planeta; Reyes, Alejandro (2009): *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*, Bogotá, Norma.



Echandía, Camilo (2006): *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006*, Bogotá, Universidad Externado.

Fearon, James: “Primary commodity exports and civil war”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, n.º. 9, (2005), pp. 483-507. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0022002705277544>

Galtung, Johan (2003): *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*, Bilbao, Gernika Gogoratuz.

García, Clara Inés (2003): *El caso del Bajo Cauca antioqueño. Cómo ver las regiones*, Bogotá, CINEP.

García, Clara Inés y Aramburo, Clara Inés (2011): *Geografías de la guerra, el poder y la resistencia*, Bogotá, CINEP.

Gaviria, José Obdulio (2005): *Los sofismas del terrorismo*, Bogotá, Planeta.

Goebertus, Juanita: “Palma de aceite y desplazamiento forzado en Zona Bananera: ‘trayectorias’ entre recursos naturales y conflicto”, *Colombia Internacional*, n.º 67, (2008), pp. 152-175.

González, Fernán (2012): *Conflicto y territorio en el oriente colombiano*, Bogotá, CINEP.

González, Fernán (2014): *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*, Bogotá, CINEP.

Human Rights Watch (2011): *Herederos de los paramilitares. La Nueva Cara de la violencia en Colombia*, Nueva York, HRW.

InSight Crime (2014): *Las FARC, el proceso de paz y la posible criminalización de la guerrilla*, en http://www.pensamientocolombia.org/AllUploads/Docs/CPPCDoc_2014-06-22.pdf

Kalyvas, Stathis: “La violencia en medio de una guerra civil. Esbozo de una teoría”, *Análisis Político*, n.º 42, (2001): pp. 3-25.

Kalyvas, Stathis (2006): *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kalyvas, Stathis; Shapiro, Ian y Masoud, Tarek (eds.) (2008): *Order, Conflict and Violence*, Cambridge, Cambridge University Press.

Lair, Eric: “Una guerra contra los civiles”, *Colombia Internacional*, n.º 49, (2000), pp. 135-147.

Lair, Eric: “Transformaciones y fluidez de la guerra en Colombia: un enfoque militar”, en Sánchez, Gonzalo y Lair, Eric. (eds.) (2004): *Violencias y estrategias colectivas en la región andina*, Bogotá, Norma, pp. 103-143.

Leal, Francisco (1994): *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo.



Mason, Ann: “La crisis de seguridad en Colombia: causas y consecuencias internacionales de un Estado en vías de fracaso”, *Colombia Internacional*, nº 49, (2000), pp. 82-102.

Mason, Ann: “Exclusividad, autoridad y Estado”, *Análisis Político*, nº 47, (2002), pp. 55- 75.
Medina, Carlos (1990): *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia. Origen, desarrollo y consolidación. El caso “Puerto Boyacá”*, Bogotá, Editorial de Documentos Periodísticos.

Medina, Carlos (1996): *ELN: una historia contada a dos voces*, Bogotá, Rodríguez Quito Editores.

Medina, Carlos (2008): *Ejército de Liberación Nacional. Notas para una historia de las ideas políticas*, en http://www.cedema.org/uploads/Medina_Gallego_ELN.pdf

Ocampo, Sebastián: “Agroindustria y conflicto armado”, *Colombia Internacional*, nº. 70, (2009), pp. 169-190.

Ortiz, William (2006): *Los paraestados en Colombia*. Tesis doctoral dirigida por Antonio Trinidad Requena. Universidad de Granada.

Pécaut, Daniel (2008): *Las FARC, ¿una guerrilla sin fin o sin fines?*, Bogotá, Norma.

Pizarro, Eduardo (2011): *Las FARC (1949-2011). De guerrilla campesina a máquina de guerra*, Bogotá, Norma.

Prieto, Carlos: “Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia”, *Policy Paper FESCOL*, nº 47, (2013), 19pp.

Rangel, Alfredo (2003): *Fuerzas Militares para la guerra. La agenda pendiente de la reforma militar*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia.

Ríos, Jerónimo: “Las fuentes de poder social del paraestado en Colombia”, en Requena y Díez de Revenga, Miguel (ed.) (2010): *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, vol. 2, Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, pp. 15-40.

Ríos, Jerónimo: “Del Caguán a La Habana. Los diálogos de paz con las FARC en Colombia: una cuestión de correlación de fuerzas”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 1, nº 1, (sept. 2015), pp. 63-83. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.1.4>

Rodríguez Cuadros, José Darío (2015): *Génesis, actores y dinámicas de la violencia política en el Pacífico nariñense*, Bogotá, CINEP.

Romero, Mauricio (2003): *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*, Bogotá, IEPRI – Planeta.

Romero, Mauricio (2011): *La economía de los paramilitares*, Bogotá, Debate.

Rojas, Diana, M. (2015): *El Plan Colombia. La intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*, Bogotá, Debate.



Ronderos, Teresa (2014): *Guerras recicladas. Una historia periodística del paramilitarismo en Colombia*, Bogotá, Editorial Aguilar.

Ross, Michael: "What do we know about natural resources and civil war?" *Journal of Peace Research*, vol. 41, n° 3, (2004), pp. 337-356. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0022343304043773>

Rotberg, Robert (2004): *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press.

Snyder, Richard: "Does lootable wealth breed disorder?" *Comparative Political Studies*, vol. 8, n° 39, (2006), pp. 943-968. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0010414006288724>

Tickner, Arlene: "Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales", *Colombia Internacional*, n° 65 (junio 2007), pp. 90-111. DOI <http://dx.doi.org/10.7440/2011.48>

Tokatlian, Juan Gabriel: "El Plan Colombia: ¿un modelo de intervención?", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 54, (2001), pp. 203-219.

Tokatlian, Juan Gabriel.: "Colombia, el Plan Colombia y la región andina", *Nueva Sociedad*, n° 173, (2011), pp. 126-143.

UNODC (2001) *Monitoreo del cultivo de coca*, Bogotá, UNODC.

Vásquez, Teófilo; Vargas, Andrés y Aponte, Jorge (2011): *Una vieja guerra en un nuevo contexto. Conflicto y territorio en el sur de Colombia*, Bogotá, CINEP.





LA PERSISTENCIA DE LO HÍBRIDO COMO EXPRESIÓN DE VULNERABILIDAD: UN ANÁLISIS RETROSPECTIVO E IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Miguel Peco¹

Universidad Complutense

Resumen:

La identificación del concepto clásico de “guerra híbrida” con las acciones de la Federación Rusa durante la crisis de Ucrania, en 2014, ha supuesto mezclar dos modos radicalmente diferentes de hacer la guerra y, en definitiva, provocar una considerable confusión en el ámbito de la OTAN. Una paradoja a destacar dentro de este contexto es que la idea de “guerra híbrida”, a pesar del considerable número de críticas recibidas, se ha mitificado hasta llegar a dominar el debate en seguridad internacional. Esta situación, no obstante, podría explicarse asumiendo que el énfasis en lo híbrido es, simplemente, la expresión de la toma de conciencia de una vulnerabilidad: en los escenarios más probables de conflicto, la Alianza podría encontrarse en una situación de desventaja estratégica con respecto a la Federación Rusa.

Palabras Clave: Guerra híbrida, amenazas híbridas, Federación Rusa, OTAN, disuasión estratégica, *strategicheskoe sderzhivanie*, *comprehensive approach*.

Title in English: *The Persistence of Hybridity as a Symptom of Vulnerability: A Retrospective Analysis and Implications for International Security*

Abstract:

The early association of the classic “hybrid warfare” notion with the conduct of the Russian Federation during the Crimea crisis, in 2014, led to a conceptual mix of two different ways of waging war and, ultimately, to a wide confusion at NATO level. In this context, a paradox to be noted is that the idea of “hybrid warfare”, despite the amount of criticism received, has been mythicized to the point of dominating the international security debate. This contradiction, however, can be overcome by assuming that emphasizing hybridity is merely an expression of a vulnerability awareness: in the most likely scenarios, the Alliance could become strategically disadvantaged with respect to the Russian Federation.

Keywords: *Hybrid warfare, hybrid threats, Russian Federation, NATO, strategic deterrence, strategicheskoe sderzhivanie, comprehensive approach.*

Copyright © UNISCI, 2017.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI*

¹ Miguel Peco es Doctor en Paz y Seguridad Internacional por la UNED y profesor asociado de Geopolítica y Estrategia en la Universidad Complutense de Madrid.

E-mail: mpeco@ucm.es

DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.55777>



1. Introducción

El 21 de febrero de 2014, en pleno auge del movimiento *Maidan*, el presidente ucraniano Viktor Yanukovich abandonó el país tras haber sido destituido por el parlamento. Las autoridades de la Federación Rusa calificaron la situación como un auténtico golpe de Estado llevado a cabo por la oposición anti rusa con el apoyo de los Estados Unidos. Los días posteriores a estos sucesos se caracterizaron por un vacío de poder en el país, por las manifestaciones de rechazo al nuevo Gobierno en las provincias pro-rusas del Este y del Sur, así como por las operaciones más o menos encubiertas llevadas a cabo por parte de la Federación Rusa. De este modo, en el Este del país el Gobierno tuvo que hacer frente a un movimiento armado separatista apoyado por Moscú. En Crimea, por su parte, fue especialmente notoria la aparición de los llamados, “hombrecillos verdes”, o tropas sin distintivos de nacionalidad, que tomaron posiciones en lugares estratégicos de la región y consiguieron la capitulación de los destacamentos militares ucranianos sin apenas hacer uso de la violencia. En la Federación Rusa, mientras tanto, se llevaban a cabo inspecciones de unidades militares estacionadas en las proximidades de la frontera con Ucrania y se anunciaban ejercicios a gran escala. El 27 de febrero, tropas sin identificación visible tomaban el edificio del Parlamento de Crimea. En estas circunstancias, dicha institución aprobaba relevar al actual Gobierno regional y celebrar un referéndum sobre la independencia de Ucrania y subsiguiente anexión a la Federación Rusa. El controvertido referéndum tuvo lugar el 16 de marzo, saldándose con la victoria del sí a la independencia. Dos días más tarde, las autoridades de la autoproclamada República de Crimea y de la ciudad de Sebastopol firmaban el tratado de adhesión a la Federación Rusa.

Las acciones de la Federación Rusa durante la crisis de Ucrania quedaron identificadas con el concepto de guerra híbrida imperante por entonces. Con ello, quedaron mezclados a nivel conceptual dos modelos radicalmente diferentes de hacer la guerra. Por un lado, el de actores no estatales, como Hezbolá, o incluso pseudo estatales, como el autodenominado Estado Islámico, con el de una potencia como la Federación Rusa durante los sucesos de 2014. Las críticas recibidas, especialmente desde el ámbito académico, han sido numerosas y contundentes; no sólo por haber mezclado dos modelos estratégicos diferentes, sino también por haber reactivado un viejo debate clausewitziano: el de naturaleza vs. carácter de la guerra.

A pesar de estas críticas, el hecho sorprendente es que el concepto de “amenazas híbridas” –y por extensión el de “guerra híbrida”- ha cobrado un auge considerable, convirtiéndose en tema dominante de los debates en seguridad y defensa e incluso desterrando al olvido otras teorías acerca de la guerra actual. Este auge ha sido particularmente visible en el ámbito de la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y, por extensión, en los países que se adhieren a la producción doctrinal del Mando Aliado de Transformación.² Existen, por supuesto, razones funcionales que podrían explicar parte de dicho auge, pero parecen insuficientes para explicar la popularidad alcanzada tanto por el concepto como por sus implicaciones.

En este artículo se analizan, en primer lugar, los orígenes y transformaciones del concepto de guerra y amenazas híbridas durante los últimos años. A continuación, se expone en detalle la discrepancia entre el énfasis alcanzado por el concepto y las críticas recibidas. Para ello se han analizado documentos estratégicos de difusión pública, tanto de la Federación Rusa como de la OTAN, así como documentos de trabajo internos, opiniones de expertos y

² El *Allied Command Transformation* (ACT) es uno de los dos mandos estratégicos de la estructura militar de la OTAN. ACT lidera lo que en el ámbito aliado se denomina “transformación” de las estructura militares, fuerzas, capacidades y doctrina de dicha organización.



publicaciones académicas. Seguidamente, se sugieren los motivos que podrían esconderse detrás de esta aparente paradoja y se proporcionan argumentos que los apoyan. Por su relevancia y proximidad, se incorporan también las tesis de reconocidos expertos y se señalan tanto las coincidencias como las discrepancias resultantes. Finalmente, se sugieren las implicaciones de la anterior perspectiva y las similitudes con otras situaciones acaecidas tiempo atrás, lo que podría estimular investigaciones ulteriores.

2. Antecedentes y evolución del concepto de guerra híbrida

2.1. Un origen en el ámbito académico

“Lo híbrido”, ya sea en forma de guerra o de amenazas, es una idea originaria del ámbito académico que fue popularizada por Frank G. Hoffman a mediados de la pasada década.³ En su libro, *Conflict in the 21st Century: The Raise of Hybrid Wars*, el autor destaca la tendencia en los nuevos conflictos a la aparición de lo que denomina amenazas híbridas, esto es, adversarios capaces de emplear simultáneamente una amplia gama de formas de hacer la guerra. Esta convergencia de diferentes modos estratégicos, de capacidades convencionales con tácticas irregulares, se puede complementar con el uso indiscriminado de la violencia y tener lugar en un escenario donde la distinción entre combatientes y no combatientes no está clara. Como resultado, las guerras híbridas difuminan las fronteras clásicas entre guerra regular e irregular y, textualmente, “[...] *blend the lethality of state conflict with the fanatical and protracted fervor of irregular warfare*”.⁴

Hay dos aspectos en la formulación de Hoffman que son clave a la hora de delimitar el concepto original de guerra híbrida. El primero de ellos es que la mencionada convergencia de modos estratégicos, tácticas y capacidades alcanza a los niveles operacional y táctico. Esta característica diferenciaría a las guerras híbridas de las llamadas guerras mixtas (“*compound wars*”), donde dicha convergencia tendría lugar únicamente en el nivel estratégico. No obstante, en ningún caso se trataría de un nuevo modo de hacer la guerra.⁵ El segundo aspecto es que, si bien las amenazas híbridas pueden materializarse en forma tanto de Estados como de actores no estatales, el prototipo para Hoffman era precisamente uno de estos últimos: la milicia Hezbolá durante la guerra del Líbano, en 2006.⁶

La guerra híbrida de Hoffman fue un concepto que, dentro del ámbito académico de los estudios estratégicos, poseyó cierto valor distintivo con respecto a otras teorías acerca de los nuevos conflictos. En apartados posteriores se analizarán más en profundidad estas teorías, pero por el momento basta decir que dicha guerra híbrida ocupaba una posición intermedia entre dos polos ya tradicionales: el conflicto armado convencional y el conflicto asimétrico.⁷ Así, las amenazas híbridas se identificaban bastante bien con la conducta de aquellos actores que, en inferioridad de condiciones, no renunciaban a ninguno de los medios disponibles a la

³ Hoffman, Frank G. (2007): *Conflict in the 21st Century: The Raise of Hybrid Wars*, Arlington (VA), Potomac Institute for Policy Studies. Como el mismo Hoffman señala en la nota al pie 2 (p. 9), el nombre ya empezó a utilizarse por parte de Robert G. Walker en 1998.

⁴ *Ibid.*, p. 28

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, p. 35

⁷ La noción de conflicto asimétrico se popularizó con el artículo de Mack, Andrew: “Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict”, *World Politics* 27 (02) (1975), pp. 176-200. “Asimétrico” se refería simplemente a una disparidad significativa entre actores en conflicto en cuanto a poder material, reflejado en aspectos tales como el tamaño de los ejércitos, la sofisticación del armamento, poder económico, etc. La idea de Mack fue olvidada en su momento para volverse a retomar en 2004, especialmente en el ámbito militar, y desde entonces ha evolucionado para abarcar otros aspectos tácticos y estratégicos, además de dicho poder material.



hora de alcanzar sus objetivos. Por otro lado, también evitaba la avalancha de críticas que sufrió la primera formulación de la “tesis de las nuevas guerras”, precisamente por evitar propugnar que lo híbrido implicara novedad alguna –un aspecto especialmente polémico– sino, en todo caso, una fusión de modos estratégicos, capacidades y tácticas ya tradicionales.⁸ Finalmente, el Hezbolá de la guerra del Líbano representaba un ejemplo más definido de amenaza híbrida que el que proponían otras teorías, como por ejemplo la de las “guerras de cuarta generación”, cuya última versión se incardinaba en las acciones de la insurgencia iraquí tras la 2ª Guerra del Golfo, en 2003.⁹

2.2. El tránsito al ámbito de la Defensa: un problema militar sin resolver

Hacia 2010, la idea de guerra híbrida ya había traspasado el ámbito académico y el debate acerca de sus implicaciones se había instalado en el terreno de la Defensa. Sin embargo, no existía una postura clara acerca de sus implicaciones. Así, en los EEUU no existía unanimidad en cuanto a la definición del concepto, se dudaba oficialmente en cuanto a su validez, e incluso se sostenía que con las actuales doctrinas sobre guerra convencional e irregular era suficiente para describir el entorno actual y futuro de las operaciones militares. Pero, en cualquier caso, existía cierto consenso sobre la necesidad de prestar atención al fenómeno desde el nivel militar: “*The overarching implication of hybrid warfare is that U.S. forces must become more adaptable and flexible in order to defeat adversaries that employ an array of lethal technologies to protracted, population-centric conflicts such as those in Iraq and Afghanistan*”.¹⁰

La OTAN también colocó el problema en el nivel militar, aunque guardaba poca relación con el empleo clásico de las capacidades de combate. Así, la organización llevó a cabo estudios internos donde definió las amenazas híbridas como: “[...] *those posed by adversaries, with the ability to simultaneously employ conventional and non-conventional means adaptively in pursuit of their objectives*”.¹¹ Con posterioridad, los Mandos estratégicos elevarían de manera conjunta su propuesta acerca de cómo podría ser la contribución militar a la hora de afrontar estas amenazas.¹² En esta propuesta se afirmaba que, aunque no existen carencias doctrinales significativas acerca de cómo afrontar dichas amenazas, una buena parte de la respuesta quedaba fuera del ámbito militar tradicional. Como consecuencia de ello, parecía necesario mejorar lo que se conoce como “*comprehensive approach*” o “enfoque integral”. En definitiva; el análisis de los Mandos estratégicos de la OTAN amplió las implicaciones de las amenazas híbridas a ámbitos no estrictamente militares y reconoció la necesidad de colaboración con otros actores y capacidades.

Independientemente de las diferentes implicaciones, la característica del debate sobre la guerra híbrida en el periodo anterior a la crisis de Ucrania fue que se trataba de un problema militar sin resolver. Prueba de ello es el recurso a adjetivos tales como “adaptables y flexibles”, en el caso norteamericano, o referencias al enfoque integral en el caso de la

⁸ La primera formulación de la tesis de las nuevas guerras se recoge en: Kaldor, Mary (1999): *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge, Polity Press.

⁹ Lind, William S.: “Understanding Fourth Generation War”, *Military Review*, vol. 84, nº 5 (September-October, 2004)

¹⁰ *Hybrid Warfare. Briefing to the Subcommittee on Terrorism, Unconventional Threats and Capabilities*, United States Government Accountability Office, p. 1. (September 10, 2010), en <http://www.gao.gov/new.items/d101036r.pdf>

¹¹ IMSM-0292-2010 *Hybrid Threat Description and Context*, NATO International Military Staff (May, 2010)

¹² Enclosure 1 to 1500/PPCAM/FCR/10-270038, 5000 FXX 0100/TT-6051/Ser: NU0040. *BI-SC Input to a new NATO Capstone Concept for the Military Contribution to Countering Hybrid Threats*, Bi-Strategic Commands, SHAPE and SACT (August, 2010), en http://www.act.nato.int/images/stories/events/2010/20100826_bi-sc_cht.pdf



OTAN. Tanto unos como otras reflejan una necesidad de cambio ante el nuevo paradigma de las operaciones militares, aunque sin saber muy bien en qué dirección.

2.3. La identificación con la conducta de la Federación Rusa durante la crisis de Ucrania

Durante la crisis de Ucrania, en 2014, el conjunto de las acciones visibles llevadas a cabo por parte de la Federación Rusa, militares –convencionales y no convencionales-, políticas, diplomáticas y otras en el campo de la información, encajaban bastante bien en la idea de guerra híbrida que existía hasta entonces. La única diferencia era que esta vez habían sido llevadas a cabo por parte de un actor estatal, y no por parte de grupos como Hezbolá, la fuente de inspiración de Hoffman. Además, existía un precedente importante, que era el famoso discurso del Jefe de Estado Mayor General ruso, el general Valery Gerasimov, pronunciado en 2013 ante la Academia de Ciencias Militares.¹³ En este discurso se reconocía el papel de los medios no militares a la hora de alcanzar objetivos estratégicos, los cuales habrían podido incluso superar al poder de las armas en cuanto a efectividad.

La identificación de la Federación Rusa con la amenaza híbrida fue fulminante. A partir de entonces, términos como “guerra híbrida” y “amenazas híbridas” comenzaron a aparecer de manera frecuente tanto en los documentos oficiales de la OTAN como en publicaciones académicas y científicas. En el mes de septiembre, en la declaración oficial de cumbre de la OTAN en Gales, y en clara alusión a los sucesos de Ucrania, se señalaba la necesidad de que la Alianza fuera capaz de afrontar los desafíos planteados por las amenazas de la guerra híbrida, “[...] where a wide range of overt and covert military, paramilitary, and civilian measures are employed in a highly integrated design”.¹⁴ Más aún, incluso se llegó a pensar que existía una doctrina Rusa sobre guerra híbrida que podía aplicarse contra Estados miembros de la OTAN.¹⁵

3. Las consecuencias: confusión y mitificación

La identificación de las acciones de la Federación Rusa durante la crisis de Ucrania con el concepto de guerra híbrida imperante por entonces supuso mezclar conceptualmente dos modos de hacer la guerra. Por un lado, el de actores no estatales y pseudo estatales, como Hezbolá y el autodenominado Estado Islámico, respectivamente, caracterizado por la ingeniosa maximización de los escasos recursos y tecnologías disponibles en una situación de libertad de acción limitada. Por otro lado, el de una potencia como la Federación Rusa durante la crisis de 2014, caracterizado por la plena libertad de acción para emplear de manera integrada una amplia variedad de recursos militares y no militares con vistas a alcanzar sus objetivos estratégicos. Visto de otro modo, el problema que planteaban los primeros –un problema centrado en el nivel militar- era radicalmente diferente al planteado por la Federación Rusa, que se centraba en el nivel político.

La mezcla de dos modelos estratégicos, a todas luces diferentes, ha provocado una serie de consecuencias importantes que han sido especialmente notables en el ámbito de la Alianza. Por un lado, las acciones y supuesta estrategia rusas se han incorporado al ya tradicional debate sobre las nuevas guerras y se han convertido en blanco de críticas por parte de sus detractores. Por otro lado, a pesar de lo anterior, el hecho es que la idea de guerra

¹³ *Valor de la Ciencia en la previsión. Los nuevos retos necesitan repensar las formas y métodos de guerra*, en <http://vpk-news.ru/articles/14632>

¹⁴ *Wales Summit Declaration*, en http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

¹⁵ Esta presunción se ha mostrado como infundada. Ver, por ejemplo, McDermott, Roger N., “Does Russia Have a Gerasimov Doctrine”, *Parameters*, 46 (1) (Spring, 2016), en http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/issues/Spring_2016/Vol46_No1.pdf



híbrida se ha mitificado hasta llegar a dominar el ámbito de la seguridad internacional, lo que no deja de ser una paradoja.

3.1. La incorporación del modelo ruso al debate sobre las nuevas guerras.

La identificación del concepto de guerra híbrida con la conducta de la Federación Rusa durante la crisis de Ucrania provocó la incorporación automática del supuesto modelo ruso al debate sobre las nuevas guerras. La denominación de “nuevas”, aunque en sentido estricto sólo es aplicable a las tesis de Kaldor, en la práctica y por extensión también incluye a las ya mencionadas guerras de cuarta generación y a la propia guerra híbrida.

La conocida como “tesis de las nuevas guerras” sostiene que los conflictos armados actuales se caracterizan por aspectos tales como la involucración de actores no estatales, la primacía de las agendas de estos grupos sobre cualquier otra finalidad geopolítica o ideológica, el énfasis en el control de la población, o la financiación a través de los retornos de la violencia. Según la autora de la tesis, estas características ya no se corresponderían con la idea clausewitziana de guerra imperante durante el siglo XX y anteriores. Así, mientras que Clausewitz concebía la guerra como un acto de voluntad para imponer la propia al enemigo, las guerras actuales se parecerían más a “[...] *a violent enterprise framed in political terms*”.¹⁶ Otra teoría, en una línea similar y que también ha tenido una amplia repercusión, es la conocida como “guerras de cuarta generación”. De acuerdo con los autores, este tipo de guerras –con amplia primacía del fenómeno insurgente, en contraposición con las tres generaciones anteriores– suponen el cambio más radical experimentado en el devenir del fenómeno, siendo una de sus principales características la pérdida del monopolio de la violencia por parte de los Estados.¹⁷ Sintetizando éstas y otras teorías similares, y de manera general, puede decirse que todas ellas confluyen en la negación de la naturaleza inmutable de la guerra –tal y como sostenía Clausewitz– y, por tanto, en la necesidad de un nuevo paradigma para entender las guerras actuales.

Como era de esperar, la postura anterior ha sido criticada intensamente por los partidarios de dicho paradigma clausewitziano. En general, una de las críticas más extendidas ha sido una supuesta deficiente interpretación de las tesis del autor prusiano por parte de los defensores de las nuevas guerras.¹⁸ De acuerdo con Clausewitz, la guerra puede verse como “[...] *a true chameleon that slightly adapts its characteristics to the given case*”¹⁹, pero, en cualquier caso, su esencia permanecería inmutable. La supuesta novedad de la Federación Rusa durante la crisis de Ucrania –atributo otorgado de manera automática como consecuencia de su etiquetado como guerra híbrida– no se ha escapado a dichas críticas: “*None of the single components is new; it is the combination and orchestration of different actions that achieves a surprise effect and creates ambiguity [...]*”²⁰ A partir de esta premisa, se puede observar un amplio abanico de posturas, desde más conciliadoras hasta más radicales. Entre las primeras pueden incluirse las manifestadas en la compilación de artículos bajo el nombre de *NATO Response to Hybrid Threats*, publicada en diciembre de 2015 por el *NATO Defence College*, que concluye con la frase “[...] *“hybridity” may not be a permanent addition to the argument on the nature of warfare, but at least for the near term it will*

¹⁶ Kaldor, Mary (2013): “In Defence of New Wars”, *Stability*, 2 (1): 4, pp. 1-16, en www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.at/galley/40/download/

¹⁷ Lind, *op. cit.*

¹⁸ Ver, por ejemplo, Strachan, Hew: *The Changing Character of War*, en <http://www.europaeum.org/files/publications/pamphlets/HewStrachan.pdf>

¹⁹ Clausewitz, Carl von (1976): *On War*, (Traducción de Michael Howard y Peter Paret), libro 1, 28. Princeton University Press

²⁰ Reisinger y Golts, *op. cit.*, p. 3



continue to exercise both academics and practitioners”.²¹ Y entre las segundas, estarían las de algunos autores que incluso recomiendan de manera fehaciente apartar la idea de amenazas híbridas y no elaborar estrategias basadas en ella.²²

3.2. La mitificación del concepto y sus implicaciones

El tema de las amenazas híbridas y cómo hacerles frente domina aún el debate en buena parte de los foros internacionales, gubernamentales y académicos relacionados con la seguridad y defensa. Esta preeminencia de lo híbrido es especialmente notable en el ámbito de la OTAN y sus Estados miembros. Un indicador indirecto de ello puede obtenerse a través de las alusiones a dicho concepto en documentos oficiales, las cuales han crecido sustancialmente desde 2014 hasta la fecha. Así, en ninguno de los documentos elaborados con ocasión de la cumbre de Chicago, en 2012, se mencionaba la palabra “híbrido” o sus derivados.²³ Sin embargo, en el comunicado correspondiente a la anteriormente referenciada cumbre de Gales, en 2014, el término ya se incluye cinco veces. Finalmente, en el comunicado correspondiente a la cumbre de Varsovia, en julio de 2016, se alcanzan las doce menciones distribuidas en siete párrafos diferentes. Más aún, la definición presentada en este último documento está mucho más elaborada que en la anterior declaración de Gales: “[...] *hybrid warfare, where a broad, complex, and adaptive combination of conventional and nonconventional means, and overt and covert military, paramilitary, and civilian measures, are employed in a highly integrated design by state and non-state actors to achieve their objectives*”.²⁴ La alusión expresa a actores estatales y no estatales –que no se hacía en el documento de Gales– es muestra adicional de hasta qué punto se ha consolidado la mezcla de ambos modos de hacer la guerra.

La preocupación por la guerra híbrida no sólo ha crecido en el ámbito de la OTAN, sino que ha trascendido a otros ámbitos de la seguridad internacional. Así, como resultado de la reunión de ministros de Defensa de la UE en Riga, en febrero de 2015, se propuso una primera aproximación al fenómeno en los siguientes términos: “*Hybrid warfare can be more easily characterised than defined as a centrally designed and controlled use of various covert and overt tactics, enacted by military and/or non-military means, ranging from intelligence and cyber operations through economic pressure to the use of conventional forces*”.²⁵ En diciembre de 2015, el Secretario General de la OTAN, en rueda de prensa conjunta con la Alta Representante de la Unión Europea para Asuntos Internacionales y Política de Seguridad, anunció la cooperación entre ambas organizaciones en la lucha contra las amenazas híbridas para “[...] *make our assistance more focused and more effective*”.²⁶ En la misma declaración, la Alta Representante también anunció la próxima elaboración de propuestas concretas que,

²¹ Keir, Gilles, “Conclusion: Is Hybrid Warfare Really New”, en Lasconjarias y Larsen (eds) *NATO Response to Hybrid Threats*, en <http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=471>

²² Van Puyvelde, Damien: “Hybrid Warfare, does it even exist? *NATO Review*, en <http://www.nato.int/docu/review/2015/Also-in-2015/hybrid-modern-future-warfare-russia-ukraine/EN/index.htm>.

²³ *Chicago Summit Declaration, Deterrence and Defence Posture Review, NATO’s policy guidelines on counter-terrorism, Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020*, en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/events_84074.htm?selectedLocale=en

²⁴ *Warsaw Summit Communiqué*, en http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm

²⁵ *Food-for-thought paper “Countering Hybrid Threats”*. European External Action Service (EEAS), p.2 (13 May 2015), en http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=LD&DOC_ID=ST-8887-2015-INIT

²⁶ *Press statements by the NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Federica Mogherini*, en http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_125361.htm



con la misma finalidad, se presentarían para aprobación a los Estados miembros. Algunos meses después, en abril de 2016, la Comisión Europea y la Alta Representante adoptaron el “[...] *marco común para luchar contra las amenazas híbridas y fomentar la resiliencia de la UE, de sus Estados miembros y de los países socios, al tiempo que intensifican la cooperación con la OTAN en la lucha contra esas amenazas*”.²⁷ Esta cooperación, finalmente, se ha concretado el pasado 6 de diciembre en una serie de propuestas entre las que destaca la creación del *European Centre for Countering Hybrid Threats*, que se espera esté operativo en 2017.²⁸

4. Una ventaja estratégica para la Federación Rusa

A la mitificación de la idea de guerra híbrida podrían haber contribuido razones funcionales que es necesario citar. Así, por un lado, las críticas a las diferentes teorías sobre los conflictos actuales habrían herido de muerte tanto a la tesis de las nuevas guerras como a la de las guerras de cuarta generación, mientras que los defensores de las guerras híbridas nunca han mantenido que se trate de un fenómeno nuevo. De este modo, la limitación estructural a la posible crítica hace del concepto de guerra híbrida un instrumento mucho más seguro que otros para ser usado en una amplia gama de situaciones. Por otro lado, la utilidad del término “híbrido” a la hora de influenciar audiencias podría haber superado a la utilidad de una definición precisa del concepto. Así, tal y como han señalado algunos autores, “[...] se trata de un termino con mucha fuerza expresiva porque refleja gráficamente la complejidad de los conflictos posmodernos [...] aunque ello sea a costa de sobrecargar la terminología estratégica”.²⁹ De este modo, las ventajas de utilizar dicho término en los ámbitos políticos, lo que incluye su difusión en una amplia audiencia, compensarían con creces los inconvenientes derivados de una posible confusión conceptual que afectaría, en el peor de los casos, a ciertos ámbitos más restringidos, como puede ser el académico.

A pesar de estas razones funcionales, resulta hasta cierto punto sorprendente que el tema de la guerra híbrida siga copando el protagonismo en el debate de seguridad internacional, especialmente en el ámbito de la Alianza, teniendo en cuenta la cantidad de críticas recibidas. Esta aparente paradoja, no obstante, podría explicarse asumiendo que el énfasis en la guerra híbrida, a pesar de los mencionados inconvenientes, podría no ser sino un reconocimiento tácito de que, en determinados aspectos, la Alianza se encuentra en una situación de desventaja estratégica con respecto a la Federación Rusa.

4.1. Disuasión estratégica: más allá de las capacidades convencionales

Antes de entrar en detalles, es necesario mencionar que el anterior análisis es de algún modo convergente con estudios llevados a cabo por otros autores. No obstante, ambas líneas se separan nuevamente al proponer las correspondientes hipótesis. Así, de acuerdo con A. Monaghan, el etiquetado de las acciones y supuesta doctrina rusa como guerra híbrida estaría contribuyendo a ocultar el alcance de la involucración de este país en Ucrania y, en especial, en la región oriental de Dombas, un frente todavía activo. Adicionalmente, estaría dificultando descifrar la evolución del pensamiento estratégico ruso y del papel central de las

²⁷ Comisión Europea - Comunicado de prensa. Seguridad: La UE refuerza su respuesta a las amenazas híbridas, en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1227_es.htm

²⁸ Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, en http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm

²⁹ Colom, Guillem: “Vigencia y limitaciones de la guerra híbrida”, *General José María Córdova*, vol. 10, nº 10, pp. 77-90 (junio 2012)



capacidades militares convencionales.³⁰ Siguiendo con el autor, las fuerzas armadas rusas se encontrarían en un periodo de experimentación y aprendizaje, de manera que “*Russian military thinking is rapidly evolving, absorbing lessons from its exercises, events in Ukraine, the war in Syria and how the West is responding to the situation*”.³¹ De este modo, el poderío ruso convencional proyectado en el horizonte de 2030 –basado en fuerzas terrestres apoyadas por armamento de precisión, nuevas tecnologías de reconocimiento y adquisición de objetivos, y empleo masivo de acciones de guerra electrónica- podría ser ya una realidad. Sin embargo, las acciones que condujeron a la anexión de Crimea y los enfrentamientos en la región de Dombas habrían sido interpretadas en el ámbito de la OTAN como una estrategia rusa basada en el empleo de medios no militares, “[...] *to attempt to off-set Western conventional superiority*”.³² Y por ello, el autor concluye que “[...] *NATO as a whole, and even the US itself cannot rely on the automatic assumption that it would win a conventional war*”.³³

Para situar la tesis y recomendaciones de dicho autor, hay que tener en cuenta dos aspectos clave. El primero de ellos es la asunción de que el énfasis en la guerra híbrida es causa o motivo de distracción, la cual habría impedido focalizarse en los aspectos realmente importantes de la nueva concepción estratégica rusa. De este modo, una vía de solucionar esta confusión sería eliminar la causa, “[...] *recalibrating away from Hybrid warfare to mobilization*”.³⁴ El segundo aspecto clave está relacionado, precisamente, con este último término: el concepto de movilización estatal (“*mobilizatsiya*”), una idea contenida en la estrategia militar rusa de 2014.³⁵ Movilización estatal es un concepto típico dentro del paradigma del conflicto armado convencional, estrechamente relacionado con la contribución de los recursos nacionales a la defensa del Estado ante un ataque armado. Además, sigue siendo un componente importante dentro de la actual idea occidental de Defensa Nacional, algo que de una manera u otra está implantado en la mayoría de países desarrollados. Movilización, según el autor, es el marco desde el cual debería encuadrarse la visión rusa en relación a la OTAN y, de ahí, su énfasis en la posible supremacía de Rusia en cuanto a capacidades militares convencionales.

No obstante –y sin rechazar la relevancia de las anteriores aportaciones- desde aquí se hace una interpretación diferente. Aun estando de acuerdo en que es necesario focalizarse en la realidad que existe detrás del término “híbrido”, se sugiere que el énfasis en este último podría ser no sólo causa de distracción, sino también consecuencia y expresión de la valoración de esa misma realidad, la cual superaría con creces el anteriormente mencionado marco de la movilización estatal. En efecto, la posibilidad de un conflicto armado convencional entre la OTAN y la Federación Rusa es muy remota. En realidad, el modelo de guerra ruso aplicado en Ucrania, más que una preocupación militar, lo que presagia es un posible desbordamiento de los patrones de reacción de la Alianza en caso de que llegue a aplicarse en países miembros.³⁶ Sin estar clara la autoría de la agresión, invocar el artículo

³⁰ Monaghan, Andrew: “The ‘War’ in Russia’s Hybrid Warfare”, *Parameters*, 45(4), pp. 65-74 Winter 2015-16, en http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/issues/Winter_2015-16/Vol45_No%204.pdf

³¹ *Ibid.*, p. 72

³² *Ibid.*, p. 73

³³ *Ibid.*, p. 74

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Una traducción al inglés (*The Military Doctrine of the Russian Federation*) puede encontrarse en el sitio web de la embajada de la Federación Rusa en el Reino Unido, en <http://rusemb.org.uk/press/2029>.

³⁶ Reisinger, H. y Golts, A. “Russia’s Hybrid Warfare. Waging War below the Radar or Traditional Collective Defence” *Research Paper* nº 105, NATO Defence College, p.11 (November, 2014), en <http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=426>



quinto del Tratado de Washington no iba a ser tarea fácil, y más aún alcanzar consensos al respecto que permitieran una sólida actuación posterior. En definitiva, lo que realmente preocupa en los ámbitos aliados es “[...] *the resulting blurring of the line between war and peace (non war) [...] creating ambiguous situations and intimidating some of the members [...]*”.³⁷ Esto último, adicionalmente, queda agravado con la duda acerca de si este modelo de guerra se aplicaría sólo con propósitos defensivos o también ofensivos.

Por todo ello, se considera que un marco más adecuado para contemplar la visión rusa con respecto a un hipotético enfrentamiento con la OTAN es el de la “disuasión estratégica” (“*strategicheskoe sderzhivanie*”), un concepto que supera el ámbito de la estrategia militar y se sitúa en el nivel de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2015.³⁸ De acuerdo con este documento, la disuasión estratégica se alcanzaría a través del desarrollo e implantación de medidas coordinadas en el ámbito político, militar, diplomático, económico e informativo, entre otros.³⁹ Para algunos autores, este concepto “[...] *is conceived much more broadly than the traditional Western concept of deterrence. [...] it contains offensive and defensive, nuclear, non-nuclear and non-military deterrent tools. [...] using all means available to deter or dominate conflict*”.⁴⁰ La disuasión estratégica poseería una serie de características que la hacen única: universalidad, continuidad y combinación de las lógicas de disuasión y coerción. En cuanto a la primera de ellas –universalidad– se trataría de una auténtica “[...] *comprehensive Russian approach [...]*” para alcanzar objetivos políticos a través del uso coordinado de diferentes capacidades. En cuanto a la continuidad, sería susceptible de aplicarse a lo largo de todo el espectro paz-guerra. Por último, la mezcla de disuasión y coerción le dotaría de la flexibilidad suficiente como para adaptarse a las diferentes fases del conflicto armado ante un eventual fracaso de la disuasión.⁴¹

En definitiva, la disuasión estratégica constituiría una disposición permanente y multidimensional a la hora de alcanzar y mantener los objetivos estratégicos nacionales en materia de seguridad, disposición basada en la utilización de manera coordinada e institucionalizada de diferentes capacidades y recursos del Estado bajo un concepto estratégico genuinamente sistémico. Además, una particularidad en el caso de la Federación Rusa es la inclusión en el sistema de la opción nuclear, aspecto que, por otro lado, suscita una preocupación adicional en el ámbito aliado.⁴²

4.2. Comprehensive Approach: la asignatura pendiente de la OTAN

La idea de disuasión estratégica de la Federación Rusa guarda cierto paralelismo con la *Comprehensive Approach* (CA) de la OTAN y, por tanto, no es de extrañar que ya se hayan

³⁷ *Russia's national security strategy and military doctrine and their implications for the EU*. European Parliament, Directorate-General for External Policies, p.16, en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578016/EXPO_IDA\(2017\)578016_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578016/EXPO_IDA(2017)578016_EN.pdf)

³⁸ El documento oficial, en ruso, puede encontrarse en : <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/18iXkR8XLAtxeilX7JK3XXy6Y0AsHD5v.pdf> Una traducción al inglés (*Edict of the Russian Federation President on the Russian Federation's National Security Strategy*) puede encontrarse en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>

³⁹ *Ibid.*, párrafo 36

⁴⁰ Ven Bruusgaard, Kristin: “Russian Strategic Deterrence”. *Survival*, vol.58:4 pp. 7-26 (August–September 2016)

⁴¹ *Ibid.*, pp. 17-18

⁴² En particular, la preocupación gira en torno al concepto de “desescalada”, por el cual se asume la posibilidad de empleo de armas nucleares para reconducir una situación bélica en desventaja. Esta idea, en realidad, difumina la estricta separación tradicional entre el empleo de armas convencionales y nucleares, y por consiguiente podría romper definitivamente el ya delicado equilibrio nuclear.



hecho alusiones al respecto. Así, en junio de 2015, el propio secretario general se refirió a las similitudes entre la conducta de la Federación Rusa en la crisis de Ucrania y la *Comprehensive Approach* en los términos siguientes: “*Hybrid is the dark reflection of our comprehensive approach. We use a combination of military and non-military means to stabilize countries. Others use it to destabilize them*”.⁴³

La CA a la gestión de crisis puede verse como una evolución, en el nivel estratégico, de la ya clásica cooperación cívico-militar en los niveles operacional y táctico. La noción de CA, por un lado, tiene ya más de una década de vida, aunque fue a partir de su inclusión en el actual Concepto Estratégico de la OTAN, en 2010, cuando comenzó a desarrollarse de manera más intensa.⁴⁴ Por otro lado, dicha noción está fuertemente influenciada por la experiencia recopilada durante las dos últimas décadas en las operaciones de paz y gestión de crisis, aunque por extensión también es aplicable a las operaciones bélicas. La idea básica donde se fundamenta la CA es que la aproximación militar clásica se ha revelado insuficiente a la hora de gestionar los conflictos armados actuales, siendo necesaria la participación adicional de otras capacidades diferentes a las militares. Como consecuencia, la acción coordinada en el teatro de operaciones con otros actores civiles, ya sean gubernamentales o no, se considera un requisito para llevar a buen término la gestión de crisis complejas.

El problema con la CA de la OTAN es que esta organización apenas dispone de capacidades civiles que puedan ser integradas en una operación militar. Es el caso contrario al de la Política Común de Seguridad y Defensa la UE, que sí dispone de dichos mecanismos y capacidades civiles pero, en lo que respecta a capacidades militares, todavía existen carencias importantes. La consecuencia de ello es que, a la hora de gestionar una crisis de manera comprensiva, donde es necesaria la intervención de capacidades civiles y militares, en el caso de la OTAN las estructuras correspondientes han de constituirse caso por caso. Esto conlleva una serie de problemas de coordinación, e incluso de compatibilidad, que en la práctica limitan considerablemente las potenciales sinergias que se podrían alcanzar de disponer de estas estructuras desde tiempo de paz.

La diferencia entre la disuasión estratégica de la Federación Rusa y la *Comprehensive Approach* de la OTAN es que, mientras esta última continúa siendo una asignatura pendiente dentro de la Alianza, la primera podría estar implantada y ser operativa. De acuerdo con algunos autores, “*In a regime where decision-making is as centralized as Putin’s Russia, a ‘comprehensive approach’ to using state power may be feasible*”.⁴⁵ Así, el Centro Nacional para el Control de la Defensa ruso podría ostentar el control de los efectivos militares y la coordinación con las capacidades de otros ministerios, al tiempo que planes conjuntos para contrarrestar las amenazas a la Federación podría estar ya confeccionados.⁴⁶ De este modo, las capacidades militares ya estarían en condiciones de combinarse con medidas políticas, diplomáticas e informativas, tanto a nivel federal como regional, a la hora de gestionar situaciones de conflicto.⁴⁷ Esta organización, junto con el concepto estratégico asociado, evitaría los inconvenientes de las estructuras creadas *ad hoc* para cada situación concreta,

⁴³ *Keynote speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the opening of the NATO Transformation Seminar*, en http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_118435.htm

⁴⁴ *NATO Strategic Concept 2010: Active Engagement, Modern Defence*, en http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm. Tal y como ahí se dice: “*The lessons learned from NATO operations, in particular in Afghanistan and the Western Balkans, make it clear that a comprehensive political, civilian and military approach is necessary for effective crisis management.*”

⁴⁵ Ven Bruusgaard, Kristin: “*Crimea and Russia’s Strategic Overhaul*”, *Parameters* 44(3), (Autumn, 2014)

⁴⁶ Gerasimov, Valery: *El Estado Mayor y la defensa del país*, en <http://www.vpk-news.ru/articles/18998>

⁴⁷ Chekinov, S.G. y Bogdanov, S.A.: “*Strategic Deterrence and Russia’s Security Today*”, *Military Thought*, en http://www.eastviewpress.com/Files/MT_FROM%20THE%20ARCHIVES_No.%201_2016.pdf



dotándola de coherencia, permitiendo incorporar lecciones aprendidas e incluso incrementar su eficiencia mediante la aplicación en operaciones y ejercicios.

En definitiva, la disuasión estratégica superaría incluso a las mejores perspectivas en cuanto a CA en el ámbito de la OTAN, lo que constituye una ventaja estratégica cualitativa considerable por parte de la Federación Rusa con respecto a esta organización. Bajo esta perspectiva, se entiende la necesidad de aproximación a la UE por parte de la Alianza, en busca del complemento imprescindible para salvar una brecha considerable. Pero, volviendo a la paradoja anteriormente señalada, no es de extrañar que el concepto de guerra híbrida se haya mitificado hasta llegar a dominar el debate de seguridad internacional, a pesar del considerable número de críticas recibidas. Independientemente de ser una denominación que se queda pequeña en relación a la realidad que pretende abarcar, lo cierto es que esta realidad constituye un motivo de genuina preocupación para la OTAN.

5. Conclusión e implicaciones

El conjunto de acciones llevadas a cabo por la Federación Rusa durante la crisis de Ucrania, en 2014, constituye uno de los pocos ejemplos visibles en los que un Estado ha utilizado de manera exitosa un amplio abanico de capacidades para plantear una estrategia de conflicto asimétrico ante parte de la comunidad internacional. Desde entonces, el etiquetado como híbrido ha generado no poca confusión en el ámbito de la Alianza, por diferentes motivos. Aunque es evidente que el término se queda corto a la hora de abarcar la realidad que pretende explicar, el énfasis en sus implicaciones podría ser, simplemente, un efecto o consecuencia de la valoración de dicha realidad. En este sentido, la contraposición disuasión estratégica rusa *versus Comprehensive Approach* de la OTAN parece un marco adecuado para entender la interrelación entre estos dos actores, sobre todo teniendo en cuenta que el enfrentamiento armado convencional no es la deriva más probable que podría tomar un eventual conflicto entre ambos. Y en este escenario, resulta que la Alianza podría encontrarse en una situación de desventaja estratégica con respecto a la Federación Rusa.

La perspectiva anterior da lugar a una serie de incógnitas. En primer lugar, si el riesgo de enfrentamiento convencional es bajo, cabe preguntarse qué valor tienen las *assurance measures* contempladas en el *Readiness Action Plan* (RAP). Estas medidas, adoptadas como “[...] *direct result of russia’s aggressive actions to NATO’s east*”, incluyen patrullas aéreas sobrevolando los países bálticos, despliegue marítimos y terrestres, así como ejercicios conjuntos basados en escenarios defensa colectiva y gestión de crisis.⁴⁸ Aunque es cierto que dichas medidas poseen un simbolismo importante, no está claro si el valor de este simbolismo contrarresta las consecuencias negativas en forma de escalada de tensiones.

La segunda incógnita se dirige hacia los antecedentes de esta situación. En realidad, la disuasión estratégica puede verse como una evolución lógica en las sucesivas aproximaciones a la hora de afrontar la gestión de crisis. De hecho, ideas similares fueron propuestas en el ámbito de otros países con anterioridad a 2010, época alrededor de la cual el concepto teórico de disuasión estratégica actual pudo conformarse.⁴⁹ Ante ello, cabe preguntarse hasta qué punto la propia OTAN ha podido propiciar esta evolución, dentro de una dinámica típica del dilema de seguridad. En efecto; la postura estratégica de la OTAN, derivada de la *Deterrence and Defence Posture Review*,⁵⁰ de 2012, podría estar sobredimensionada. En estas

⁴⁸ NATO Topic: *Readiness Action Plan*, en http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm

⁴⁹ Ver, por ejemplo: Peco, Miguel: “Integridad estratégica”, *Ejército de Tierra español*, nº 810, pp. 6-13, (2008)

⁵⁰ El documento oficial puede verse en http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87597.htm



circunstancias, que la Alianza haya llegado a percibirse como una potencia extremadamente agresiva, generando no pocos recelos, es una posibilidad factible.⁵¹

Y la tercera incógnita es acerca del futuro, para lo que puede ser útil volver la vista a las enseñanzas del pasado. Las lecciones extraídas de la conducta rusa durante la crisis de Ucrania, así como las suposiciones acerca del modelo estratégico a adoptar en futuras crisis, se parecen extraordinariamente –circunstancias históricas aparte- a lo descrito en 1958 por el entonces senador norteamericano, John Kennedy, en una época donde aún estaba vigente la doctrina de “represalias masivas”. Así, en su discurso ante el Senado de los Estados Unidos, Kennedy afirmó, entre otras cosas: “*Each such Soviet move will weaken the West; but none will seem sufficiently significant by itself to justify our initiating a nuclear war which might destroy us*”.⁵² De acuerdo con un patrón similar al de la Guerra Fría, quizá el siguiente paso por parte de la OTAN consista en una reedición de la “respuesta flexible”, lo que bien podría lograrse implantando definitivamente una *Comprehensive Approach* en colaboración con la UE. No obstante –y continuando con dicho patrón- nos encontraríamos todavía en fase de escalada y, de no acontecer algún cambio radical, la situación de equilibrio estratégico que permita una posterior distensión aún tardaría en llegar.

Bibliografía

Chekinov, S.G. y Bogdanov, S.A.: “Strategic Deterrence and Russia’s Security Today”, *Military Thought*, en http://www.eastviewpress.com/Files/MT_FROM%20THE%20ARCHIVES_No.%201_2016.pdf

Clausewitz, Carl von (1976): *On War*, (Traducción de Michael Howard y Peter Paret) Princeton University Press

Colom, Guillem: “Vigencia y limitaciones de la guerra híbrida”, *General José María Córdova*, vol. 10, nº 10 (2012)

Comisión Europea (2016): *Comunicado de prensa. Seguridad: La UE refuerza su respuesta a las amenazas híbridas*, en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1227_es.htm

European External Action Service (2015): *Food-for-thought paper “Countering Hybrid Threats”*, en http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=LD&DOC_ID=S-T-8887-2015-INIT

European Parliament (2017): *Russia’s national security strategy and military doctrine and their implications for the EU*, en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578016/EXPO_IDA\(2017\)578016_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578016/EXPO_IDA(2017)578016_EN.pdf)

⁵¹ Ver: Peco, Miguel: “¿Es sostenible la nueva postura de la OTAN en cuanto a disuasión y defensa?” *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, DOIEEE 28-2013, marzo 2013, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO28-2013_OTAN_NuevaPostura_PecoYeste.pdf

⁵² *Remarks of Senator John F. Kennedy, in the Senate, August 14, 1958*, en https://www.jfklibrary.org/Research/Research-Aids/JFK-Speeches/United-States-Senate-Military-Power_19580814.aspx.



Gerasimov, Valery (2013): *Valor de la Ciencia en la previsión. Los nuevos retos necesitan repensar las formas y métodos de guerra*, en <http://vpk-news.ru/articles/14632>

Gerasimov, Valery (2014): *El Estado Mayor y la defensa del país*, en <http://www.vpk-news.ru/articles/18998>

Hoffman, Frank G. (2007): *Conflict in the 21st Century: The Raise of Hybrid Wars*, Arlington (VA), Potomac Institute for Policy Studies.

Kaldor, Mary (1999): *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge, Polity Press.

Kaldor, Mary: "In Defence of New Wars", *Stability*, 2 (1): 4 (2013), en www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.at/galley/40/download/

Keir, Gilles: "Conclusion: Is Hybrid Warfare Really New", en Lasconjarias y Larsen (eds.) *NATO Response to Hybrid Threats*, en <http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=471>

Lind, William S.: "Understanding Fourth Generation War", *Military Review*, vol. 84, nº 5 (2004).

Mack, Andrew: "Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict", *World Politics* 27 (02) (1975).

McDermott, Roger N.: "Does Russia Have a Gerasimov Doctrine", *Parameters*, 46 (1) (2016), en http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/issues/Spring_2016/Vol46_No1.pdf

Monaghan, Andrew: "The 'War' in Russia's Hybrid Warfare", *Parameters*, 45(4) (2015-16), en http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/issues/Winter_2015-16/Vol45_No%204.pdf

NATO (2010): *NATO Strategic Concept 2010: Active Engagement, Modern Defence*, en http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm.

NATO (2012): *Deterrence and Defence Posture Review*, en http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87597.htm

NATO (2012): *Summit meetings of Heads of State and Government*, en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/events_84074.htm?selectedLocale=en

NATO (2014): *Wales Summit Declaration*, en http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

NATO (2015): *Press statements by the NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Federica Mogherini*, en http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_125361.htm

NATO (2015): *Keynote speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the opening of the NATO Transformation Seminar*, en http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_118435.htm

NATO (2016): *Warsaw Summit Communiqué*, en http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm



NATO (2016): *Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, en http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm

NATO (2017): *NATO Topic: Readiness Action Plan*, en http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm

NATO Bi-Strategic Commands (2010) Enclosure 1 to 1500/CPPCAM/FCR/10-270038, 5000 FXX 0100/TT-6051/Ser: NU0040. *BI-SC Input to a new NATO Capstone Concept for the Military Contribution to Countering Hybrid Threats*, en http://www.act.nato.int/images/stories/events/2010/20100826_bi-sc_cht.pdf

NATO International Military Staff (2010): *IMSM-0292-2010 Hybrid Threat Description and Context*

Peco, Miguel: “Integridad estratégica”, *Ejército de Tierra español*, nº 810 (2008)

Peco, Miguel: “¿Es sostenible la nueva postura de la OTAN en cuanto a disuasión y defensa?” *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, DOIEEE 28-2013 (2013), en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO28-2013_OTAN_NuevaPostura_PecoYeste.pdf

Reisinger, H. y Golts, A. “Russia’s Hybrid Warfare. Waging War below the Radar or Traditional Collective Defence” *Research Paper* nº 105, NATO Defence College, (November, 2014), en <http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=426>

Russian Federation’s National Security Strategy, en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf> (El documento oficial puede encontrarse en <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/l8iXkR8XLAtxeiIX7JK3XXy6Y0AsHD5v.pdf>.)

Remarks of Senator John F. Kennedy, in the Senate, August 14, 1958, en https://www.jfklibrary.org/Research/Research-Aids/JFK-Speeches/United-States-Senate-Military-Power_19580814.aspx

Strachan, Hew: *The Changing Character of War*, en <http://www.europaeum.org/files/publications/pamphlets/HewStrachan.pdf>

The Military Doctrine of the Russian Federation, en <http://rusemb.org.uk/press/2029>

United States Government Accountability Office (2010): *Hybrid Warfare. Briefing to the Subcommittee on Terrorism, Unconventional Threats and Capabilities*, en <http://www.gao.gov/new.items/d101036r.pdf>

Van Puyvelde, Damien: “Hybrid Warfare, does it even exist? *NATO Review*”, en <http://www.nato.int/docu/review/2015/Also-in-2015/hybrid-modern-future-warfare-russia-ukraine/EN/index.htm>.

Ven Bruusgaard, Kristin: “Crimea and Russia’s Strategic Overhaul”, *Parameters* 44 (3) (2014), en http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/Parameters/Issues/Autumn_2014/USAWC_Quarterly_Parameters_Autumn_v44n3.pdf



Ven Bruusgaard, Kristin: "Russian Strategic Deterrence". *Survival*, vol. 58:4 (2016)



LA AMENAZA DE LA INSURGENCIA CRIMINAL EN COLOMBIA: EL CONCEPTO DE INTELIGENCIA HÍBRIDA COMO NUEVA FORMA DE ADAPTACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS TRADICIONALES CONTRAINSURGENTES

Julia Pulido¹

Universidad Europea. Madrid

Resumen:

La situación actual de seguridad en Colombia tras la firma del Acuerdo de Paz, ha producido un debate en relación a la necesidad de actualizar los procedimientos, medios y capacidades, tanto de las Fuerzas Armadas como las policiales, para adaptarse al nuevo escenario postconflicto. La amenaza de la consolidación de las actividades delictivas de las bandas criminales emergentes (BACRIM) en espacios territoriales cada vez más extensos, supone el planteamiento de nuevos retos a la Seguridad del Estado, lo que presume una adaptación de las políticas preventivas.

En este sentido, y aprovechando la obligada redefinición de las estrategias de seguridad, se propone enfocar los objetivos de la Comunidad de Inteligencia colombiana a través de una mayor interrelación interagencias en cuanto al planeamiento, un enfoque preventivo basado en la adaptación de procedimientos en función de la amenaza y una mayor flexibilidad operativa. Ello supone la aplicación del nuevo concepto de inteligencia híbrida.

Palabras clave: Relaciones Internacionales, Seguridad Internacional, Insurgencia criminal, inteligencia híbrida, Colombia.

Title in English: The threat of criminal insurgency in Colombia: The concept of Hybrid Intelligence as a new way of adjustment the traditional counterinsurgency strategies

Abstract:

The current security situation in Colombia, after the signing of the Peace Agreement, has produced a debate on the need to update the procedures, tools and capacities of both the Armed Forces and the police to adjust to the new post-conflict scenario. The threat of the emerging criminal organizations (BACRIM) activities and their consolidation have increased in more and more territorial extension. It implies new challenges to Colombian Security and demands the adaptation of former preventive policies.

In this sense, and taking advantage of the obligatory redefinition of security strategies, this article proposes a redefinition of the Colombian Intelligence Community's objectives through a greater interrelation among the agencies in terms of planning, a preventive approach, adapting the procedures to the new threats, and greater operational flexibility. All this implies the application of the new concept of hybrid intelligence

Keywords: International Relations, International Security, Criminal Insurgency, Hybrid Intelligence, Colombia.

Copyright © UNISCI, 2017.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Julia Pulido es Profesora de Relaciones Internacionales Universidad Europea de Madrid y especialista en Inteligencia Estratégica
E-mail: julia.pulido@universidadeuropea.es
DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.55778>



1.Introducción

Ante el escenario de transversalidad entre los elementos que componen el sistema internacional, surgen nuevos riesgos y amenazas a la seguridad internacional, cuya naturaleza difusa no es clasificable en las tipologías tradicionales que, hasta los últimos diez años, imperaban en el panorama global.

La consolidación de los llamados fenómenos delincuenciales complejos, término para designar las convergencias y la multidimensionalidad del terrorismo internacional y la amalgama de delitos tipificados como crimen organizado, junto con la confusión en la catalogación de conflictos, riesgos y amenazas que no comparten una tipología claramente definida, supone empezar a vislumbrar la aparición de un escenario cuyas respuestas van más allá de las convencionales².

En este sentido, los Estados están abocados a modificar sus políticas preventivas y los objetivos y funciones de sus sistemas de inteligencia para conseguir unas respuestas más flexibles y adaptables a las amenazas, obligando, en algunos casos, a modificar su percepción de seguridad. Uno de Estados que en la actualidad debe adaptarse a amenazas delincuenciales complejas es Colombia. Por un lado, por la necesaria reestructuración de sus políticas de seguridad tras la firma del Acuerdo de Paz y, en segundo lugar, por los desafíos a los que deben hacer frente en lo referente al cambio de naturaleza de las organizaciones criminales que operan en el país.

Por lo tanto, el objeto de estudio de este artículo se circunscribe al análisis de la redefinición de las políticas de seguridad e inteligencia de Colombia en la etapa postconflicto, concretamente de las políticas contrainsurgentes que deben implementarse frente a nuevos fenómenos criminales con objetivos de control territorial.

En términos generales podemos afirmar que Colombia, habituada a implementar políticas de seguridad y defensa acotadas exclusivamente en el ámbito nacional a raíz de su conflicto intraestatal, debe adaptarse a nuevos escenarios de amenazas no convencionales.

En caso contrario, la salvaguarda de la seguridad nacional a través de la implementación de políticas de seguridad y defensa, exclusivamente enfocadas al territorio del Estado, pueden provocar, a largo plazo, comportamientos autárquicos en cuanto a la participación del Estado colombiano como actor internacional y regional. Por lo tanto, Colombia debe plantearse un cambio de percepción de seguridad, cuyo recorrido comienza en la paulatina eliminación de la exclusividad de políticas de defensa y seguridad intraestatal, para llegar a la participación en alianzas internacionales en términos de seguridad integral. Estos desafíos pasan por asumir la nueva situación en del Estado en términos de seguridad, consecuencia de la firma del Acuerdo de Paz, que ha supuesto la finalización de las actividades insurgentes de las FARC junto a una desmovilización de sus efectivos.

Es por ello que, tanto las Fuerzas Armadas colombianas, como su comunidad de inteligencia, necesiten una actualización en medios, procedimientos y capacidades, que pasa, por dos escenarios. En primer lugar, por una redefinición interna de sus políticas de seguridad. Y, en segundo lugar, desde el punto de vista externo, por la consolidación de la cooperación

² Pulido, Julia y Sansó-Rubert, Daniel: "A Phenomenological Analysis of Terrorism and Organized Crime from a Comparative Criminological Perspective", *Journal of Law and Criminal Justice*, vol. 2, nº 2 (diciembre 2014), pp. 113-131.



bilateral en Seguridad y Defensa con los Estados aliados en la región andina, además del fomento de políticas cooperativas en el Pacífico y en el Atlántico. Cuestión a destacar a este respecto es el acuerdo firmado con la Alianza Atlántica en junio del 2013 sobre seguridad de la información, lo que implicó una mayor colaboración en áreas de interés como el tráfico de estupefacientes. Este acuerdo fue el primero que la OTAN firmó con un Estado Latinoamericano.³

Por tanto, en términos generales, la cooperación en estrategias, políticas y procedimientos en el ámbito de la seguridad internacional, plantea un complemento a los cambios internos en la puesta a punto de medios y capacidades como medios de respuesta frente a fenómenos delincuenciales complejos⁴ o situaciones de conflictos híbridos, de naturaleza no convencional, lo que supondría una anticipación de la comunidad de seguridad colombiana mucho más eficaz ante los retos próximos.

En este sentido, la ampliación del espectro de actuación internacional de Colombia es una cuestión que se deberá presentar como eje primordial de su agenda nacional, por lo que es necesario establecer, de forma prospectiva, los puntos esenciales sobre los que tendrá que posicionarse como actor imprescindible de las relaciones regionales e internacionales, una vez consolidado el proceso de paz.

Para ello, será necesaria la actualización de su doctrina militar, junto a una transformación tanto de sus capacidades y medios que deberán modelarse en base a un posible cambio de naturaleza de sus amenazas internas (transformación de insurgencia tradicional a insurgencia criminal).

En este artículo se analizará, por tanto, la situación actual de seguridad en Colombia en lo que corresponde a la capacidad de respuesta en materia de inteligencia y contrainsurgencia, enfocada a la anticipación y prevención la criminalidad organizada como objetivo de la insurgencia criminal.

2. Identificación de las amenazas híbridas transnacionales en el escenario de conflicto asimétrico colombiano

Uno de los errores que los Estados occidentales han cometido en los últimos años es la catalogación de diversos actos delictivos en una tipología de fenómenos delincuenciales asumidos en los corpus normativos, tanto por el legislador como por la justicia. Un ejemplo de ello son aquellos actos delictivos y punibles de naturaleza violenta y cruenta, con impacto social y con características propias de métodos de grupos terroristas convencionales. En este sentido, a esos grupos ya se les cataloga como grupos terroristas, sin observar si su naturaleza, estructura y objetivos se corresponden como tales⁵.

³ Véase a este respecto Colombia-NATO Agreement en http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_108117.htm

⁴ Pulido y Sansó- Rubert, *op.cit.*, pp.113-131.

⁵ En este sentido, hay que diferenciar el concepto de terrorismo del de insurgencia. Como insurgencia se entiende al movimiento organizado que intenta hacerse con el control de un Estado por medio de la propaganda, la guerra de guerrillas y el terrorismo. Por lo tanto, las actividades terroristas que puedan realizar un grupo insurgente se considera parte de la táctica, al igual que la subversión o la guerra de guerrillas. Véase a este respecto García, David y Díaz, Gustavo (2008): "EEUU, el uso de la inteligencia y la doctrina de contrainsurgencia norteamericana: lecciones para Afganistán". *Documento de Trabajo*. Real Instituto Elcano. DT 54/2008.22/12/2008.



Desde el análisis de grupos violentos no estatales, la tradicional denominación de las FARC como grupo terrorista, resulta, a efectos de simplificar su catalogación, apropiada para su identificación como amenaza a la seguridad, en la tipificación actual elaborada por los Estados occidentales. Pero si nos centramos en el estudio de la conducta de este grupo, la conclusión lógica sobre la que referirse es más propia de una insurgencia con formas tácticas de combate que engloban los actos terroristas, subversión y guerra de guerrillas. En contraposición a este análisis, Colombia vivió durante el gobierno de Álvaro Uribe una reactivación de la doctrina de seguridad nacional basada en el abandono de la tradicional denominación de “conflicto armado” por “actividad terrorista”⁶, lo que condujo, posteriormente, a una confusión y complejidad de las respuestas militares. El aumento de la percepción de seguridad y la preponderancia del ámbito militar frente al civil, provocó en los años de su gobierno un debilitamiento operativo de las FARC y, paradójicamente, graves consecuencias en el ámbito militar, debido al intento de obtención de ambiciosos objetivos con resultados desproporcionados⁷, causando los llamados “falsos positivos”⁸.

Este cambio doctrinal, surgido de la llamada Política de Seguridad Democrática uribista⁹, llevó a la actualización de la estrategia contrainsurgente colombiana del “enemigo interno”, con la inclusión de una estrategia de lucha contra el terrorismo, arropada bajo la estela de la Administración Bush.

Pero la actualización de la doctrina de seguridad nacional se centró sustancialmente en cuestiones cuantitativas. El aumento de medios y capacidades fue evidente en la etapa uribista, lo que condujo a debilitar en gran medida las capacidades insurgentes, pero careció de una transformación de la esencia doctrinal. Básicamente, en términos estrictos, fue una modificación de la estrategia militar contra las FARC, pero sin revisar profundamente la doctrina de seguridad.

A este respecto, la amenaza más evidente a la que se enfrenta el Estado colombiano es el desarrollo de diversos escenarios híbridos, los cuales están compuestos, no solamente de grupos de contrainsurgencia o proto-insurgencia que ejecutan actos de terrorismo para alcanzar sus objetivos, sino que hay que tener en cuenta actividades parejas y complementarias como tráfico ilícito, trata de blancas, blanqueo de capitales y la utilización de mafias; en definitiva, todo un conjunto de fenómenos característicos de la criminalidad organizada¹⁰. Por tanto, toda esta amalgama de amenazas que, hasta hace pocos años se

⁶ Cruz, Edwin: “Relaciones cívico-militares, negociaciones de paz y postconflicto en Colombia”, *Criterio Jurídico Garantista*, vol. 8, nº13 (julio-diciembre 2015), pp. 12-41.

⁷ *Ibid.*, pp.12-41

⁸ El “falso positivo” es la denominación que se otorga a acciones letales cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas colombianas contra individuos civiles con la intención de hacerlos pasar por bajas de miembros de organizaciones terroristas o insurgentes. Véase López-López, Wilson; Roa, Diana; Roa, María Alejandra; Correa-Chica, Andrea; Pérez-Durán, Claudia; Pineda-Marín, Claudia: “El rol de la filiación política en las creencias y discursos legitimadores de la corrupción”, *Psychosocial Intervention*, vol. 25, nº 3 (diciembre 2016), pp. 179-186, en <http://psychosocial-intervention.elsevier.es/en/the-role-political-affiliationin/articulo/S113205591630028X/#.WO3cC0Xyipo>.

⁹ Pachón, Mónica: “Colombia 2008: Éxitos, Peligros y Desaciertos de la Política de Seguridad Democrática de la Administración Uribe”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, nº 2 (2009), pp. 327 – 353, en <http://www.redalyc.org/html/324/32414665005/>

¹⁰ Según afirma García Guindo, de forma textual la proto-insurgencia “es una actividad instrumental. Ésta, puede ayudar a incrementar su base de reclutamiento, llamar la atención de los públicos doméstico e internacional en busca de apoyo económico, político, moral y establecer diferencias con respecto a otros grupos o facciones rivales que pretendan consolidarse. Incluso cuando esta violencia deja de ser inspiradora de la movilización social, su carácter coercitivo alimenta (aunque sea de manera forzosa) la acción colectiva y genera a su vez un desgaste progresivo que mina y hace que se tambaleen las estructuras de gobierno, incapaces de cumplir con la



trataban de forma individual con respuestas *ad hoc*, requiere en la actualidad, de un tratamiento preventivo y ofensivo transversal, poliédrico e integral¹¹.

En este sentido, la globalización de este tipo de amenaza es un hecho. La implementación de la “Política de Seguridad Democrática” en Colombia, no solamente se centró en subordinar el ámbito político a lo militar, sino que condujo a vincular el refuerzo de la seguridad del Estado con la desaparición de las FARC¹². Todo ello ha provocado en las últimas décadas una percepción de olvido en las respuestas de otros fenómenos delincuenciales, puesto que el músculo defensivo del Estado estaba volcado en la guerrilla. Esto ha llevado a vacíos de presencia coercitiva estatal en zonas marcadas por subgobiernos de grupos guerrilleros, lo que supuso un aumento de la delincuencia tradicional y nuevos métodos de actuación delictivos¹³.

Estas nuevas formas¹⁴ de actuar dentro del marco de la criminalidad organizada, tiene una base fundamentada en la adquisición de dos ventajas competitivas u objetivos estratégicos. Por un lado, la obtención de beneficios (propio de organizaciones de crimen organizado) y en segundo lugar, el control territorial. Este último elemento, propio de organizaciones insurgentes tradicionales, es el factor que marca la diferencia entre los grupos de criminalidad y los grupos de insurgencia criminal.

Este fenómeno, unido al concepto de *narcoguerra*¹⁵, como unión intrínseca en el marco del conflicto entre los grupos de traficantes y las fuerzas de seguridad que los combaten, crea un caldo de cultivo en el que las pretensiones políticas enarboladas por los grupos insurgentes históricos han dado paso a objetivos económicos y de posicionamiento de su “mercado” por parte de las organizaciones criminales.

En este sentido, una de las cuestiones que más preocupan sobre el desarrollo del post conflicto colombiano, es la conversión de la naturaleza de los grupos guerrilleros y paramilitares en grandes grupos criminales o se consoliden los grupos emergentes o BACRIM que actúen creando enclaves impunes o áreas de subgobiernos.

En términos generales, hay claras diferencias en la naturaleza de los grupos de criminalidad organizada y la insurgencia criminal. Así, el profesor Arratia establece una serie de cuestiones a considerar: En primer lugar, y como característica esencial de toda insurgencia, definen sus procedimientos de combate como conflictos de baja intensidad. Esto produce un impacto directo en el Estado, ya que tratan de amenazar su integridad adoptándolo

tarea esencial de garantizar protección y seguridad a la población”. García, Miguel: “Movimientos insurgentes: El papel, capacidades y respuestas de los Estados”, *Revista Política y Estrategia*, n° 123 (2014), pp. 35-52, en <http://www.ugr.es/~gesi/movimientos-insurgentes.pdf>. Véase también, Byman, Daniel: “Understanding Proto-Insurgencies”, *Journal of Strategic Studies*, vol. 31, n° 2 (2008), pp. 165-200.

¹¹ Pulido y Sansó-Rubert, *op. cit.*

¹² Cruz, *op. cit.* Véase también al respecto Velásquez, Carlos (2011): *Las fuerzas militares en la búsqueda de paz con las FARC*, Working Paper 7, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz., en <http://otramiradadelconflicto.wikispaces.com/file/view/5.+Las+Fuerzas+Militares+en+la+b%C3%BAscueda+de+la+paz+en+Colombia+con+las+FARC+-+FIP.pdf>

¹³ *Ibid*

¹⁴ Felbab-Brown, Vanda: “¿Quién paga por la paz en Colombia?”. *Revista de Economía Institucional*, vol. 18, n° 35 (2016), pp. 13-38, en <https://dx.doi.org/10.18601/01245996.v18n35.02>

¹⁵ Sullivan, John: “Insurgencia Criminal: ‘Narcocultura’, Bandidos Sociales y Operaciones de Información”, *Small Wars Journal*, (noviembre 2013), en <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/insurgencia-criminal-narcocultura-bandidos-sociales-y-operaciones-de-informaci%C3%B3n>



como objetivo¹⁶. En segundo lugar, se configura como un fenómeno postmoderno en el que los actores son no estatales y se autodenominan “soldados criminales”¹⁷, en contraposición con los grupos transnacionales de criminalidad organizada, los cuáles se caracterizan por la apertura de mercados competitivos ilícitos sin ningún tipo de objetivo política-estatal.¹⁸

En definitiva, el concepto de insurgencia criminal a partir de los elementos identitarios se definiría como aquel “fenómeno que tiene como objetivo ganar control y autonomía sobre el territorio nacional mediante el vaciamiento del Estado y la creación de enclaves criminales cuyo objetivo es asegurar la libertad de maniobra para llevar a cabo sus actos ilícitos, convirtiéndose en una amenaza directa a la integridad del Estado”.¹⁹ Muchos especialistas matizan características definitorias en función del país en que se produzca. De esta forma, la concepción de insurgencia criminal en México trae pareja una naturaleza política y paramilitar, como consecuencia del enfrentamiento permanente entre las Fuerzas de Seguridad y los diferentes cárteles para la preservación de los negocios²⁰.

En lo que corresponde a Colombia, la perspectiva futura en términos de seguridad interna viene marcada por una doble amenaza: Por una parte, por una posible conversión de grupos guerrilleros en nuevos frentes de insurgencia criminal y, en segundo lugar, por la reubicación y posicionamiento de grupos de criminalidad organizada que migraron a otros Estados de la región, ante los vacíos de poder producidos por las políticas de desmovilización. En este sentido, es indispensable un nuevo planteamiento de seguridad, reestructurando tanto a las Fuerzas Armadas, como creando una sólida Comunidad de Inteligencia, sin caer en el error estratégico de reducir efectivos y presupuestos con la justificación de que la amenaza tradicional del Estado haya disminuido. Este hecho puede ser considerado por grupos delincuenciales como un signo de vulnerabilidad.

Por ello, al Estado colombiano se le plantea un doble desafío: Por un lado, actualizar las políticas de seguridad ante los nuevos escenarios alejados del conflicto de insurgencia tradicional y, por otro lado, y desde un nivel táctico y operativo, lograr el equilibrio en el ejercicio de las funciones de sus Fuerzas Armadas y de la Policía, para alcanzar una mayor efectividad en la lucha contra la criminalidad organizada. En definitiva, dejar a un lado un planteamiento estado-céntrico de la seguridad²¹ para dar lugar a una concepción de ésta en términos transversales, introduciendo nuevas variables que suponen la aparición de actores no estatales violentos que ponen en peligro la estabilidad política, económica y social, para

¹⁶ Arratia, Esteban: “¿Insurgencia criminal?: La cambiante naturaleza del crimen organizado transnacional en México y Centroamérica”, *Estudios de Seguridad y Defensa*, nº 5 (junio 2015), pp. 39-83, en http://esd.anepe.cl/wp-content/uploads/2015/12/Libro_ESD_5.pdf#page=39

¹⁷ *Ibid.* pp. 39-83.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.* Véase también Sullivan, John (2012): *From Drug Wars to Criminal Insurgency: Mexican Cartels, Criminal Enclaves and Criminal Insurgency in Mexico and Central America. Implications for Global Security.* Fondation Maison des sciences de l’homme, p.4., en <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00694083>.

²⁰ *Ibid.* Véase Bunker, Robert. “Fighting Irregular Fighters: Defeating Violent Non-state Actors”, *Parameters*, vol. 43, nº 4 (2014), p. 43.

²¹ “Tradicionalmente se contemplaba que los fenómenos insurgentes provenían como consecuencia de fallos del sistema internacional, por lo que las respuestas se forjaban desde el ámbito militar, mientras que “la inseguridad individual” se consideraba que estaban vinculados con la delincuencia, por lo que no se consideraba un problema de seguridad estatal”. Véase a este respecto, Murillo, Carlos: “El crimen transnacional organizado como insurgencia no política: la experiencia Centroamérica”, *Desafíos*, nº28 (marzo 2016), pp.177-211, en <http://dx.doi.org/10.12804/desafios28.2.2016.05>



alcanzar sus objetivos.²²

En este sentido, para Colombia es fundamental identificar sus prioridades de seguridad estratégicas, diferenciando los intereses vitales de los coyunturales, enfocados a una transformación de la Comunidad de Inteligencia. No hay que olvidar que el cambio de centro de gravedad y la naturaleza de las amenazas no debe suponer una limitación y reducción en el número de efectivos dedicados tanto a inteligencia como en las Fuerzas Armadas, ya que, en la actualidad, las respuestas ante amenazas híbridas se establecen con medios y capacidades tanto militares como civiles.

Ante una situación de transformación de la Comunidad de Inteligencia colombiana ligada a la reestructuración de la fuerza militar, se impone la necesidad de revisar los procedimientos tanto de obtención como de análisis de información, considerando la inteligencia estratégica tanto política como militar, uno de los elementos indispensables, junto con la adaptación de estrategias anti/ contra terroristas y contrainsurgentes.

3. Poliedrización de los escenarios híbridos: hacia nuevas estrategias de contrainsurgencia

Desde el punto de vista de lucha preventiva, las políticas de inteligencia de los Estados deben adecuarse a la evolución de estructuras de gobierno y poder que están surgiendo bajo la denominación de “sub-gobiernos” y que se confunden bajo criterios de “Estados fallidos” o espacios territoriales ocupados por insurgencias.²³

No hay que olvidar que el concepto tradicional de insurgencia o la insurgencia de naturaleza política, conlleva numerosas aproximaciones y definiciones. Históricamente, se ha considerado ésta como la actividad de “actores no estatales que buscan transformar su sociedad políticamente en alguna forma significativa y que también usan la violencia estratégicamente para alcanzar un fin político”.²⁴ En el contexto de los procedimientos operativos de actuación de las insurgencias, el factor transnacional cobra especial importancia, debido a la necesidad de obtener legitimidad, lo que, indudablemente, aboca a desarrollar una estrategia de comunicación en la que los *mass media* y la difusión a través de las redes sociales se convierten en herramientas indispensables.²⁵

En el caso de la insurgencia criminal²⁶, la legitimidad se apoya en la capacidad de establecer un nexo de unión entre la sociedad civil y las bandas y/o cárteles a través de

²² *Ibid.* Véase también Schneckener, Ulrich: “Fragile Statehood, Armed Non-State Actors and Security Governance” en Bryden, Alan y Caparini, Marina (eds.) (2006): *Private Actors and Security Governance*. Zurich: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), pp. 23-41.

²³ Keister, Jennifer: “The Illusion of Chaos Why Ungoverned Spaces Aren’t Ungoverned, and why that matters”, *Policy Analysis*, nº 766 (diciembre 2014), en <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/illusion-chaos-why-ungoverned-spaces-arent-ungoverned-why-matters>

²⁴ Dallas-Feeney, Christopher (2013): *The Social Fitness of Insurgencies: The Organizational Payoff for Legitimated Power*. (Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy) The George Washington University, Washington DC.

²⁵ Bartolomé, Mariano (2012): *Más allá del crimen organizado: la reformulación del concepto de insurgencia y su impacto en el entorno estratégico sudamericano*. Documento de Investigación sobre Seguridad Interior. Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior. UNED, en www.iuisi.es

²⁶ Según Sullivan, las insurgencias criminales pueden surgir en varios niveles operativos: “Insurgencias locales; Batalla para el Estado paralelo; combatir al Estado y finalmente el estadio en que se pretende que el Estado se derrumbe, en el cual la espiral de violencia y la oclusión del mismo como consecuencia de una corrupción sistémica, deja a las Instituciones sin respuesta”. Véase Sullivan, “Insurgencia Criminal: ‘Narcocultura’, Bandidos Sociales y Operaciones de Información”, *op. cit.*



operaciones de información que pretender crear un narco-ámbito de poder y contrapoder en el que las herramientas de difusión de noticias y actividades casi en tiempo real, son fundamentales²⁷.

Estos narco-ámbitos vienen acompañados por la creación de “foras” o espacios en los que se crean “estructuras estratificadas en las que se adjudican territorio, autoridad y derechos”²⁸ y que son objeto de disputa entre cárteles o bandas rivales. Espacios en los que se hace patente la debilidad del Estado confluyendo en subgobiernos.

El debate de espacios sub-gobernados no sólo se enfoca con respecto a los grupos caracterizados por actuar a través de acciones terroristas, sino, como se ha explicado anteriormente, es una de las características que fenómenos insurgentes criminales están desarrollando. Este tipo de conflicto de baja intensidad, no solamente se ubica en zonas con escasa presencia estatal, sino que lo podemos trasladar a espacios intra urbanos como los surgidos en capitales como Río de Janeiro, Caracas, etc. en donde la delincuencia común y los grupos de criminalidad organizada campan anárquicamente en las favelas.²⁹

Tradicionalmente se ha considerado el ámbito de la inteligencia estratégica restringido a la esfera de la Seguridad Nacional, incluyendo lo relativo a la inteligencia militar, pero la evolución natural del concepto de seguridad, obligado, en gran medida, por la multidisciplinariedad y transversalidad de los fenómenos considerados, en la actualidad, como riesgos y amenazas híbridas, abarca áreas, sobre las que, hasta ahora, solamente se aplicaban metodologías muy concretas de actuación.

Todo ello cambia, y dichas metodologías tanto de análisis de información como de identificación de indicadores de alerta que permitan realizar, a posteriori, una correcta evaluación del riesgo y la amenaza, se encuentran en permanente evolución para lograr reducir el umbral de incertidumbre que afecta a todos los ámbitos en los que la Seguridad se vuelve indispensable³⁰.

El debate por tanto, no se encuentra en qué se debe mejorar de las políticas preventivas o de inteligencia, sino qué estrategias se deben establecer en la convivencia de amenazas tradicionales con amenazas híbridas y, sobre todo, en aquellos espacios en los que conviven gobiernos legítimos con espacios subgobernados por grupos con naturaleza proto-insurgente³¹.

Por lo tanto, una de las cuestiones que en la actualidad preocupan en gran medida a los gobiernos occidentales es la identificación de los riesgos y amenazas y adecuar las respuestas estatales a los mismos.

Desde que Hoffman desarrollara en sus análisis el concepto de “guerra híbrida”³², la proyección de esta denominación a otro tipo de amenazas ha sido constante. De ahí que observemos la catalogación de fenómenos complejos con el adjetivo híbrido en todas sus

²⁷ *Ibid*

²⁸ *Ibid*

²⁹ North, Douglas; Wallis, John; Webb, Steven; Weingast, Barry (2007): *Limited Access Orders in the Development World: A new Approach to the Problems of Development*. Policy Research Working Paper., Washington, World Bank..

³⁰ Pulido y Sansó-Rubert, *op. cit.*

³¹ García de Guindo, *op. cit.*

³² Hoffman, Frank (2007): *Conflicts in the 21th Century: The Rise of Hybrid Wars*, Arlington, Potomac Institute for Foreign Policy Studies.



variantes. Valga como ejemplo la denominación de conflictos híbridos, amenazas híbridas, espacios híbridos, etc.

De ello se deduce que la realidad internacional actual no es comparable con la realidad imperante hace diez años, en la que los académicos y los decisores políticos trataban de buscar, bajo criterios técnicos, la mejor manera de reestructurar tanto las funciones como los sistemas de inteligencia, adaptándolas a las nuevas formas de terrorismo islamista o se trataban de equiparar los procedimientos policiales a lo que se consideraban delitos estrictamente catalogados de naturaleza común acaecidos en el ámbito de la seguridad interior.³³

En este escenario, de indudable interés, surge el interrogante acerca de la efectividad de las políticas actuales de seguridad y defensa en occidente. Aunque resulte una pregunta un tanto presuntuosa, tiene que desembocar en una profunda reflexión.

Desde el punto de vista de la participación de los Estados en operaciones internacionales, una de las cuestiones que afectan sobremanera a las políticas de Defensa de los Estados, es su participación en las mismas y la adecuación de sus medios y capacidades militares al teatro de operaciones. Durante los últimos años, se ha observado que la mayoría de los conflictos en los que Estados han tomado partido, han sido los de naturaleza intraestatal, producidos por luchas étnicas, secesiones o luchas por recursos naturales. Bajo el derecho internacional, las intervenciones militares de potencias extranjeras se han establecido bajo los auspicios de Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a través del art. 42 de la Carta de ONU en su capítulo VII, por medio de operaciones de mantenimiento de la paz, fuerzas multinacionales o intervenciones a cargo de organizaciones regionales.³⁴ Sin entrar en detalle en el análisis de la tipología de conflicto y sus distintas formas de resolución, no hay duda de la importancia que han tenido, en este contexto, las operaciones de contrainsurgencia en el siglo XX. Si durante las últimas tres décadas, académicos y expertos han estado cuestionando la viabilidad de las estrategias de contrainsurgencia tradicionales por motivos de universalización de sus enfoques³⁵, destacando la clásica teoría "Hearts and Minds"³⁶ o la enfocada al Coste- Beneficio³⁷, en la actualidad, la necesidad de establecer un tipo de contrainsurgencia de carácter global, siguiendo el modelo de los Tres Pilares COIN (*Three Pillars of COIN*) de Kilcullen parece que es uno de los más acertados.³⁸

Este modelo está enfocado a dar respuesta a movimientos islamistas radicales, por lo que, tal y como se ha analizado en apartados anteriores, la concepción poliédrica de la amenaza es un factor imprescindible. Una de las cuestiones fundamentales es el establecimiento de redes de colaboración y cooperación entre los actores implicados en la estrategia de contrainsurgencia, caracterizados por una visión multidisciplinar y controlando lo que considera Kilcullen los tres pilares fundamentales³⁹: el pilar de seguridad (asuntos militares, policiales, construcción de un marco de Derechos Humanos, etc.); el pilar político

³³ Pulido y Sansó-Rubert, *op.cit.*

³⁴ Véase a este respecto la Carta de Naciones Unidas, capítulo VII, artículo 42. "Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión".

³⁵ García Guindo, *op.cit.*

³⁶ Dixon, Paul: "Hearts and Minds' British Counter- Insurgency from Malaya to Iraq", *Journal of Strategic Studies*, vol.32, nº3 (2009), pp. 353-381.

³⁷ Long, Austin (2006): *On "Other War". Lessons from Five Decades of RAND Counterinsurgency Research*. Rand Corporation.

³⁸ Kilcullen, David (2010): *Counterinsurgency*, Oxford University Press.

³⁹ García Guindo, *op.cit.*



(establecimiento de apoyos, logro de legitimidad e implementación de medidas DDR⁴⁰); finalmente, el pilar económico (consecución de medidas industriales, comerciales, fomento de desarrollo económico, etc.).⁴¹

Pero todos estos enfoques, incluidas la doctrina de Guerra Global al Terror implementada por Bush tras los atentados del 9/11 y las llamadas *Operations Other Than War* (OOTW)⁴², que abarcan el espectro completo de operaciones no consideradas como guerra convencional, mantienen un elemento vulnerable que, desde un punto de vista táctico y operacional, contrasta con el futuro de las operaciones internacionales: la unilateralidad de planeamiento estratégico en intervenciones militares.

3.1 Estrategias COIN *bottom-up* desde el planeamiento pre-operacional

Uno de los motivos por lo que se cuestionan las doctrinas y estrategias COIN es la aplicación de forma universal a conflictos de naturaleza insurgente en cualquier parte del Globo sin tener en cuenta las especificidades del Estado, idiosincrasia, características estratégicas, geopolíticas, etc. Cuando un Estado en solitario era el que aplicaba este tipo de estrategias, podría alcanzar los objetivos esperados, aunque con reservas; valga como clásico ejemplo la participación de Estados Unidos en la Guerra de Vietnam. La adecuación al medio y la flexibilidad a los cambios solía ser más fácil siendo solamente un país implicado.

Las operaciones futuras implican la participación de más de dos fuerzas militares de distintas nacionalidades por lo que el conocimiento del Estado en conflicto debe armonizarse entre la coalición.

Aunque una de las estrategias o teoría que actualmente se está aplicando en intervenciones militares surge como un enfoque nuevo de participación cívico-militar, no sería erróneo considerarlo como una nueva doctrina contrainsurgente de la que se derivarían estrategias COIN confeccionadas *ad hoc* en cada zona de conflicto. Se trata del Enfoque Integral o *Comprehensive Approach*.

El Enfoque Integral apuesta por una combinación de acciones que van más allá de las puramente militares para la gestión de crisis internacionales, introduciendo elementos “diplomáticos, informativos, económicos, políticos o civiles”⁴³. Escenarios complejos y cambiantes con la inclusión de una multiplicidad de actores no estatales, como los establecidos en Afganistán o Iraq, motivaron a reflexionar sobre si la aplicación exclusivamente de fuerza militar, era la solución al conflicto.

La poliedrización de las amenazas y la complejidad de los conflictos en el teatro de operaciones, motivó que los Estados ampliaran no solamente la capacidad de cooperación cívico-militar, sino que establecieran sinergias entre todos los actores que, de forma

⁴⁰ Medidas de Desarme, Desmovilización y Reintegración.

⁴¹ Kilcullen, *op.cit.*

⁴² García, David y Díaz, Gustavo: “ EE.UU. y el papel de la inteligencia en conflictos asimétricos”, *UNISCI Papers*, nº 34, (2008) en <http://www.unisci.es>

⁴³ Pareja, Íñigo y Colom, Guillem (2008): *El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) a la gestión de crisis internacionales*. ARI. Real Instituto Elcano. Madrid en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNg318fEKcHX1NTZz9QgKNXI0NDSBAvyDbUREAbg0Kqw!!/?WCM_PORTLET=PC_Z7_3SLLTTCAM54CNTQ27F3000000000000_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari115-2008



estratégica, intervienen en un conflicto desde todos los planos y a todos los niveles⁴⁴. En este sentido, también se amplía el catálogo de actores en el proceso decisorio ante la resolución de un conflicto y crisis, haciendo partícipes de la misma a todas las partes implicadas. Como consecuencia de ello, la pluralidad de actores involucrados reduce en gran medida el umbral de toma de decisiones erróneas, por la inclusión de percepciones multifactoriales⁴⁵.

En este sentido, la propuesta de establecer las estrategias de contrainsurgencia de abajo hacia arriba en la fase de planeamiento previo al establecimiento de operaciones, es un procedimiento adecuado si la pretensión es implementar acciones en Estados con una insurgencia de naturaleza híbrida. Es decir, el conocimiento previo del teatro de operaciones es el factor esencial para que una estrategia de estas características cumpla con su cometido. Si tradicionalmente en operaciones convencionales se ha desarrollado un planteamiento estratégico y, acompañando al mismo, las acciones tácticas y operacionales *ad hoc*, las futuras operaciones COIN deben caracterizarse por realizarse de forma contraria. De forma coloquial, configurarse “a la carta” en función de los condicionantes del escenario en conflicto conocido en la fase de planificación pre operacional con el objetivo de favorecer la adecuación de los medios y capacidades militares al teatro de operaciones futuras. Cuanto mayor sea el conocimiento de los grupos sociales, costumbres, motivaciones, etc., más sencillo resultará la planificación operativa. Por lo tanto, la inteligencia y las operaciones militares se retroalimentan⁴⁶.

De esta forma, la necesidad de tener una unidad de mando y reforzar la cooperación entre las distintas Fuerzas Armadas es fundamental. Unido a ello, el reforzamiento del nivel de compromiso de los Estados en las Organizaciones Internacionales de Seguridad y Defensa colectiva es básico para la sincronización en el desarrollo de la estrategia COIN.

Finalmente, todo ello, sin la implementación de una Inteligencia política y militar eficaz y eficiente no se podría desarrollar este modelo.

4. Hacia una inteligencia híbrida en las estrategias contrainsurgentes *bottom-up* en el caso colombiano

Una de las preguntas que caben en este análisis es saber si las estrategias contrainsurgentes son eficaces en situaciones de insurgencia criminal. Una de las cuestiones a tener en cuenta, es el planeamiento de las mismas en función de los órganos que participan. En este sentido, la eficacia de la estrategia estaría supeditada al papel de los actores, evitando el monopolio de las Fuerzas Armadas. Por ello, la multidisciplinariedad es una de las claves.

Tal y como se ha mencionado en apartados anteriores, se requiere crear espacios de interés como un paso futuro en el plano de la optimización de la seguridad regional. Estos espacios de interés están fundamentados en los retos a los que los Estados tienen que enfrentarse y que complican, en gran medida, las respuestas preventivas, debido a la naturaleza cambiante y multifactorial de las amenazas.

Desarrollada la idea de un modelo de estrategia COIN enfocado de abajo-arriba, no se puede desligar del mismo el papel de la inteligencia en todas sus dimensiones.

⁴⁴ Colom, Guillem (2012): “El Enfoque Integral en los Conflictos Híbridos” en *El Enfoque Multidisciplinar de los Conflictos Híbridos*. Madrid, Ministerio de Defensa, p.25.

⁴⁵ Herrero de Castro, Rubén (2006): *La Realidad Inventada. Percepciones y Proceso de Toma de decisiones en Política Exterior*. Madrid, Plaza y Valdés.

⁴⁶ García y Díaz, EE.UU. y el papel de la inteligencia en conflictos asimétricos”, *op.cit.*



Si se produce un cambio sustancial de este tipo de estrategias, fundamentalmente por la rapidez de los cambios en las tácticas de los grupos insurgentes, llegando a confundirse los actos de subversión, con actos terroristas y con empleo de táctica de guerrilla, la adecuación de la inteligencia debe modelarse, flexibilizándose a los mismos.

Un hecho queda claro. No se pueden establecer operaciones contrainsurgentes sin una adecuada inteligencia. Ésta debe producirse, también de abajo hacia arriba⁴⁷ y debe tener un alto porcentaje de obtención de información a través de HUMINT⁴⁸.

Una de los enfoques más efectivos de obtención y análisis de información sobre el terreno es la combinación de técnicas provenientes de disciplinas empíricas combinables.

Ya se han realizado estudios, en los que la utilidad de la combinación de técnicas y metodologías⁴⁹, por ejemplo, criminológicas e internacionalistas, fomenta la adquisición de un conocimiento holístico sobre un escenario.

En este sentido, se está produciendo un cambio en la conceptualización y aplicación de disciplinas empíricas que se han considerado independientes como las Relaciones Internacionales y la Criminología⁵⁰. La necesidad de combinar métodos en escenarios cambiantes favorece la formación de equipos multidisciplinares mucho más flexibles lo que logra disminuir el umbral de incertidumbre en un teatro de operaciones.

Uno de los aspectos a tener en cuenta en la inteligencia actual es el análisis en red, es decir, el conocimiento tanto de la colectividad, como de los individuos que la conforman. Desde el punto de vista de la disciplina criminológica, la idoneidad, por tanto, de la implementación de metodologías identificativas, que permitan la elaboración de perfiles psicológicos, se traduce en el establecimiento de dos niveles de obtención de indicadores. Por un lado, desde un patrón grupal y, en segundo lugar, desde un punto de vista de perfiles individuales. Desde el plano grupal se llevaría a cabo a nivel estratégico, mientras que los niveles tácticos y operativos se centrarían en el patrón del sujeto⁵¹. Aplicando metodologías identificativas se establecen análisis predictivos mucho más precisos.

En este sentido, tradicionalmente la identificación de sujetos catalogados en el espectro de riesgo y amenaza a través de la medición de la voluntad de la comisión de acto delictivo en los fenómenos delincuenciales complejos, solían establecerse en función de la pertenencia del sujeto a una colectividad criminal, obviando pautas de comportamiento favorecidas por el entorno o por desequilibrios estructurales de índole social⁵². Actualmente, el análisis en red desde patrones criminógenos facilita el conocimiento individual del sujeto, llegando a alcanzar un nivel prospectivo de patrones conductuales.

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ Un ejemplo claro fue el fracaso de las Fuerzas Armadas estadounidenses en Afganistán. “Fue la primera vez que se utilizaban a efectivos “locales” en operaciones. Se pensaba que podían llegar a la victoria utilizando apoyo local combinado con fuerzas sobre el terreno y apoyo aéreo” Fracasaron ya que el enemigo luchaba como insurrectos. El conocimiento previo a través de un fomento de la Inteligencia humana de la fuerza enemiga, hubiera supuesto un efectivo despliegue de fuerzas internacionales. Véase García y Díaz, “EE.UU. y el papel de la inteligencia en conflictos asimétricos” *op.cit.*

⁴⁹ Pulido y Sansó-Rubert, *op.cit.*

⁵⁰ *Ibid*

⁵¹ *Ibid*

⁵² *Ibid*



Una propuesta al respecto en el Estado colombiano en lo que se refiere a la reestructuración de la Comunidad de Inteligencia es especializar al cuerpo policial en la disciplina criminológica, para lo que se debe crear una Policía Nacional, formada, profesional y con perspectiva de carrera, desligada del Ministerio de Defensa, lo que favorecería la complementariedad con el resto de las agencias de inteligencia.

Con respecto a la disciplina de las relaciones internacionales en las acciones de inteligencia, uno de los aspectos a considerar es la implementación de metodologías propias de las organizaciones empresariales a los tipos de inteligencia política y militar, utilizadas habitualmente para establecer escenarios de riesgo-país-inversión, pero absolutamente válidos en la realización de análisis de zonas. Métodos como el PESTEL, volcado en el análisis estratégico de los diferentes factores que inciden en un territorio (Político, Económico, Social, Tecnológico y Legal) se combinan con otros como el DAFO (análisis de Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades)⁵³. Ambos enfoques establecen por un lado, los criterios identificables, y por otro lado, la metodología analítica⁵⁴.

El conocimiento de las sinergias, relaciones entre grupos sociales, líderes políticos y religiosos y, en definitiva, de las relaciones y triangulaciones de los Estados en sus acciones multilaterales, desde un sustento teórico y empírico internacionalista, facilita en gran medida las acciones de inteligencia, junto con el conocimiento más preciso de los patrones conductuales.

Unido a esto, el fomento de una reserva de inteligencia, entendida ésta como aquellos especialistas académicos, periodistas, empresarios, etc. que son expertos en una materia concreta y que puede resultar de gran utilidad a los órganos de inteligencia de forma coyuntural. La utilización puntual de esta masa crítica favorece la racionalización de los medios y capacidades en inteligencia, contribuyendo a flexibilizar y adaptar al medio a la Comunidad. Se evita, por tanto dedicar gastos ingentes a formar a oficiales de inteligencia en materias concretas y que pueden necesitar varios años para ello. De esta forma, se identifican a los individuos que tienen ya la formación adquirida y son especialistas.

Para ello, se requiere una Comunidad de Inteligencia en la que se fomente la especialización de cada una de las agencias que la componen y enfocada a una participación más activa en el plano internacional.

Desde un punto de vista estratégico y enfocado a la prevención de la insurgencia criminal en Colombia, la propuesta de un nuevo concepto de inteligencia híbrida viene sustentado por la interoperabilidad de las distintas fuerzas de seguridad, tanto las de carácter policial como las militares, por lo que tiene una presenta una combinación de los tres tipos de inteligencia (política, militar y criminal) en el planeamiento conjunto de operaciones.

Desde un punto de vista europeo, este sistema plantea una serie de inconvenientes, como es la incapacidad de establecer una misma base de datos común, ya no sólo entre distintas instituciones, sino entre órganos de una mismo Ministerio o estructura. Una de las opciones más prácticas sería la de compartir inteligencia a través de los centros de integración

⁵³ Matilla, Kathy (2011): *Los modelos de planificación estratégica en la teoría de las Relaciones Públicas*. Editorial UOC. Barcelona, p. 80.

⁵⁴ Pulido y Sansó-Rubert. *op.cit.*



creados⁵⁵, como los Centros de Excelencia OTAN, o las estructuras nacionales como el CITCO, en el caso español, en los que los Estados, salvaguardando sus intereses nacionales, pudieran volcar la inteligencia que consideraran necesaria compartir, de cara a prevenir amenazas globales.

Una de las ventajas que presenta un Estado como Colombia, es la capacidad de establecer nuevos canales de coordinación y cooperación en materia de inteligencia, aprovechando la oportunidad que plantea la decisión de la transformación y reestructuración de su Comunidad de Inteligencia. En este sentido, la configuración de nuevos canales de coordinación inter-agencias, constituiría un paso importante en la lucha eficaz contra la amenaza.

Desde la perspectiva táctica y operacional, la inteligencia híbrida tiene una base de racionalización de medios, capacidades y esfuerzos, a través de un nuevo planteamiento o construcción metodológica de las operaciones, basado en el origen de la inteligencia criminal⁵⁶. En este sentido, se modifica la óptica en el planeamiento operativo que impera en la actualidad, basado en operaciones individuales, por un planteamiento de construcción de más grandes operaciones que se retroalimentan entre sí, en función del surgimiento de indicios en cada una de ellas.

Esta modificación en el planeamiento operativo de inteligencia, repercute en la coordinación interna de cada agencia, puesto que no se consideraría una delimitación funcional, competencial y estructural de cada una de ellas, sino que es el escenario de actuación se convertiría en conjunto, combinado y multiespacial⁵⁷.

En la actualidad, las operaciones establecidas contra amenazas transnacionales con componentes híbridos, implican una mayor complejidad en cuanto al establecimiento de políticas cooperativas y de coordinación entre Servicios de Inteligencia y, en líneas generales, entre las Instituciones de Seguridad de los Estados.

En el caso colombiano, el posible surgimiento de una insurgencia criminal en zonas de vacío estatal, hace necesario esta reconfiguración de la inteligencia, llevando pareja el cambio de mentalidad doctrinal en Seguridad para hacer frente al *modus operandi* de los cárteles y las organizaciones criminales, centrados en la ostentación de la llamada “violencia simbólica” a la que hace referencia Sullivan, en relación al aseguramiento del poder económico y territorial a través de acciones violentas como una forma de perpetuar la influencia y el dominio de áreas con escasa presencia estatal, creando espacios de gobiernos alternativos.⁵⁸

En términos de estructura y funciones tanto de la Comunidad de Inteligencia como de las Fuerzas Armadas y de Seguridad colombianas, se han identificado una serie de cuestiones a redefinir en la anticipación de una posible insurgencia criminal.

Uno de los elementos a modificar a este respecto, es el enfoque actual de distribución

⁵⁵ Pulido, Julia (2005): “La Cooperación Internacional entre Servicios de Inteligencia” en *Al Servicio del Estado: Inteligencia y Contrainteligencia en España* (monografía). *Revista Arbor*. Centro Superior de Investigaciones Científicas, nº 709.

⁵⁶ Sansó-Rubert, Daniel: “Inteligencia criminal y sistemas penitenciarios: algunas reflexiones”, *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, nº 15 (diciembre 2014), pp. 98-111, en file:///C:/Users/4626/Downloads/Inteligencia_criminal_y_sistemas_penitenciarios_al.pdf

⁵⁷ La concepción tridimensional de la Seguridad está obsoleta. Cualquier estrategia en este ámbito, tiene que considerar el ciberespacio, y el espacio exterior como un escenario más de vulnerabilidades y amenazas.

⁵⁸ Sullivan, “Insurgencia Criminal: ‘Narcocultura’, Bandidos Sociales y Operaciones de Información”, *op.cit.*



tanto de fuerzas como de objetivos estratégicos, el cual, está centrado en la seguridad interior. Obviamente, la dureza del conflicto ha provocado un enfoque autárquico de la totalidad de las Fuerzas militares, de seguridad e inteligencia, no se pueden obviar los riesgos y las amenazas externas de naturaleza híbrida. La transformación, por tanto, debe realizarse de forma racional. La plausible reducción de la tradicional amenaza interior, no debe suponer una reducción en medios y capacidades militares. El gasto se debe reorientar creando unidades eficaces, reorganizando la fuerza, no solamente desde un punto de vista físico, sino invirtiendo en el fomento de una proyección de fuerza ofensiva de tipo naval y reforzando la inteligencia adaptada a los nuevos retos con un incremento de formación en HUMINT y una racionalización del gasto en inteligencia técnica. La formación de los oficiales de inteligencia, ya sean militares o civiles debe ser una constante, junto con la utilización de otros mecanismos que complementen las actividades tanto de obtención como de análisis. En este sentido, la creación de una reserva de inteligencia activa es un dato primordial.

Unido a ello, la reestructuración de la fuerza policial debe realizarse siguiendo una lógica de necesidades. No es admisible que la gran fuerza de Policía Nacional esté compuesta por individuos que ingresan en edad temprana y con escasa formación en técnicas criminales. Se debe profesionalizar el acceso a la Policía Nacional, con unas pruebas de acceso y un mínimo de dos años de academia policial. Además, la dependencia orgánica y funcional debería quedar adscrita al Ministerio del Interior, desmilitarizando el cuerpo y desligándolo del Ministerio de Defensa⁵⁹. La formación en inteligencia criminal o policial debe ser una prioridad, compartiendo competencias en este ámbito con la inteligencia militar, al ser ésta la que ha llevado el peso de las operaciones que se han producido dentro de las fronteras del Estado.

En toda esta transformación no se debe olvidar el papel que ejerce la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI)⁶⁰, heredero del denostado DAS, en las competencias de Inteligencia Estratégica Política de Seguridad. Continuando con una estructura lógica competencial, deberían quedar enfocadas al exterior. Compartir órganos de inteligencia con competencias internas y externas tiende a producir duplicidades e incompatibilidades en procedimientos y confusión en operaciones. Una política clara a este respecto reduce en gran medida estas cuestiones, pero cuanto más se demore la limitación competencial, con más dificultad se producirá una cesión de funciones y competencias.

En definitiva, la tendencia debe ser la de crear órganos de inteligencia con unas capacidades de adaptación a las amenazas híbridas y con una perdurabilidad en el tiempo.

En cuanto a la transnacionalidad de la amenaza y la proyección de la seguridad hacia espacios regionales, la importancia de la Armada en Estados con fronteras marítimas es un hecho indiscutible, tanto para dar respuesta a amenazas que provengan desde el exterior, ya sea la inmigración ilegal indiscriminada o cualquier tipo de tráfico ilegales, como para reforzar las fronteras y aguas territoriales. La modernización de las fuerzas navales, tanto en efectivos como en medios, es una cuestión que no debe quedar relegada en el proceso de transformación militar.

En definitiva, es necesaria una interacción potente con los Estados de la región, y un reforzamiento de relaciones bilaterales y multilaterales que abarquen, tanto a los intereses en el Pacífico como en el Atlántico. Para ello, el gobierno colombiano tendrá como reto ampliar

⁵⁹ Cruz, *op. cit.*, pp. 12-41

⁶⁰ Véase Dirección Nacional de Inteligencia de Colombia, en <http://www.dni.gov.co/index.php?idcategoria=43>



su espectro de interés en cuestiones que no sólo afecten a la seguridad interior. La transnacionalidad de la amenaza requiere de un reforzamiento de las visiones internacionales para lograr una optimización de los recursos tanto preventivos como reactivos.

5. Consideraciones finales

La idiosincrasia del conflicto colombiano ha llevado a que transcurriese medio siglo para su finalización. La cuestión que hay que plantearse es si el conflicto con las FARC finalmente ha terminado, o estamos ante una posible mutación de la insurgencia. Hemos observado que el Estado colombiano no está presente en zonas, caracterizadas en el pasado por una presencia muy activa de la insurgencia tradicional y por una orografía que dificulta el establecimiento permanente de Fuerzas Armadas y de Seguridad.

Todo ello, favorece el caldo de cultivo de grupos criminales emergentes, provenientes de efectivos no desmovilizados de la guerrilla y por la migración de miembros de cárteles posicionados en otros Estados latinoamericanos. Los espacios criminales huérfanos de la presencia de la guerrilla, son ahora ocupados por este tipo de organizaciones delictivas.⁶¹

Ello supone la redefinición de las políticas preventivas del Estado, lo que supone un cambio de percepción de las amenazas a la seguridad y un nuevo escenario de actuación de la Comunidad de Inteligencia.

La propuesta de implementar el concepto de inteligencia híbrida en esta etapa, se sustenta en la necesidad de cambiar profundamente las estructuras, funciones y objetivos de la inteligencia colombiana, por lo que supondría una mayor facilidad en su ejecución, dado que la amenaza ha cambiado, transformándose en mucho más compleja e imprevisible.

El objeto de este nuevo concepto se centra en flexibilizar los procedimientos heredados de la doctrina estadounidense, para conseguir una interoperabilidad eficaz entre los tipos de inteligencia del Estado. Para ello, la inteligencia militar, deberá considerar las nuevas amenazas de índole criminal como parte de sus aspiraciones, habida cuenta de que su objetivo principal tiende a desaparecer. Unido a ello, sería oportuna una redistribución de fuerzas en el Estado y una actualización de misiones, sobre todo enfocadas a la participación militar en operaciones internacionales, siendo una de las formas de reforzar la creación de confianza entre sus socios y aliados.

En cuanto a la inteligencia policial, ya se ha mencionado la dificultad que plantea la dependencia del cuerpo al Ministerio de Defensa y la militarización de la seguridad. En este sentido, se ve necesario el proceso de “civilización” del estamento policial, unido a una designación de nuevas misiones. Estos nuevos cometidos formarían parte de la ejecución del modelo de inteligencia híbrido, por el cual se establecerían operaciones en función del delito, puesto que la interconexión de estos obliga a responder preventivamente desde todas las dimensiones. Las operaciones se retroalimentarían a través de las aportaciones del resto de las “inteligencias” del Estado. Esto supondría un aumento de la eficacia y, sobre todo, de la eficiencia, pudiendo ajustar los medios a la naturaleza del delito.

Finalmente, en lo relativo a la inteligencia estratégica, la reciente Dirección Nacional de Inteligencia, sería una buena candidata a erigirse como un *primus inter pares*, siempre y

⁶¹ Estrada, Fernando; Moscoso, Fabio F.; Andrade, Nelson: “Políticas de Seguridad contra el Narcotráfico”, *Análisis político*, nº 86 (enero-abril 2016), pp. 3-34.



cuando se clarificaran sus funciones y se establecieran unos controles judiciales, políticos y parlamentarios eficaces para evitar actuaciones discrecionales que puedan violar derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.

Por último, para alcanzar una óptima interoperabilidad, una de las propuestas sería la creación de un órgano integrador de inteligencia lo que supondría el compromiso de una estandarización de las bases de datos de cada tipo de inteligencia y el establecimiento de una coordinación real y efectiva.

Todo ello, sugiere un desarrollo normativo en el que se tengan en cuenta los controles institucionales antes mencionados, un nuevo estatuto del funcionario de inteligencia, y unas leyes de tratamiento de la información clasificada.

Bibliografía

Buzan, Barry, Wæver, Ole & de Wilde, Jaap (1998): *Security: A new framework for analysis*. Boulder, Lynne Rienner.

Byman, Daniel L.(2008):“Understanding Proto-Insurgencies”. *Journal of Strategic Studies*. 31 (2), pp. 165-200.

Colom, Guillem (2012):“El Enfoque Integral en los Conflictos Híbridos” en VV.AA. *El Enfoque Multidisciplinar de los Conflictos Híbridos*. Documentos de Seguridad y Defensa. Madrid, Ministerio de Defensa, p..25

Dixon, Paul (2009): ‘Hearts and Minds’? British Counter- Insurgency from Malaya to Iraq, *Journal of Strategic Studies*, 32 (3), pp. 353-381.

Drew, Dennis M. (1988): *Insurgency and counterinsurgency. American Military Dilemmas and Doctrinal Proposals*. Air University Press, pp. 5-7.

Estrada, Fernando; Moscoso, Fabio F.; Andrade, Nelson: “Políticas de Seguridad contra el Narcotráfico”, *Análisis político*, nº 86 (enero-abril 2016), pp. 3-34.

García Cantalapiedra, David y Díaz Matey, Gustavo (2008):” EE.UU. y el papel de la inteligencia en conflictos asimétricos”, *UNISCI Papers*, nº 34, Madrid, UNISCI.

García Cantalapiedra, David y Díaz Matey, Gustavo (2008): “EEUU, el uso de la inteligencia y la doctrina de contrainsurgencia norteamericana: lecciones para Afganistán”. *Documento de Trabajo*. Real Instituto Elcano. DT 4/2008.22/12/2008, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt54-2008

García Guindo, M (2014): “Movimientos insurgentes: El papel, capacidades y respuestas de los Estados”, *Revista Política y Estrategia*, nº 123, pp. 35-52.

Herrero de Castro, Rubén (2006): *La Realidad Inventada. Percepciones y Proceso de Toma de decisiones en Política Exterior*, Madrid, Plaza y Valdés.



Hoffman, Frank (2007): *Conflicts in the 21th Century: The Rise of Hybrid Wars*, Arlington, Potomac Institute for Foreign Policy Studies.

Keister, Jennifer: “The Illusion of Chaos Why Ungoverned Spaces Aren’t Ungoverned, and Why That Matters”. *Policy Analysis*. Cato Institute, nº 766. December 9, 2014.

Keohane, Robert O. & Nye, Joseph S. (1998): *Power and interdependence in the information age*. *Foreign Affairs*, vol. 77, issue 5, p. 81.

Kilcullen, David (2010:) *Counterinsurgency*. Oxford University Press.

Long, Austin (2006): *On Other War. Lessons from Five Decades of RAND Counterinsurgency Research*, Rand Corporation.

Mao, Tse-Tung. (1973): *La Guerra prolongada*. México, Ediciones Roca.

Matilla, Kathy (2011) *Los modelos de planificación estratégica en la teoría de las Relaciones Públicas*, Barcelona, Editorial UOC, p. 80.

North, D et al. (2007): “Limited Access Orders in the Development World: A new Approach to the Problems of Development” *Policy Research Working Paper*. Washington, World Bank.

Pareja Rodríguez, Iñigo y Colom Piella, Guilem (2008): “El Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) a la gestión de crisis internacionales”, *ARI*. Real Instituto Elcano. Madrid.

Pulido Gragera, Julia y Sansó-Rubert, Daniel: “A Phenomenological Analysis of Terrorism and Organized Crime from a Comparative Criminological Perspective” *Journal of Law and Criminal Justice*. December 2014, vol. 2, nº 2, pp. 113-131.

Pulido Gragera, Julia (2005) :“La Cooperación Internacional entre Servicios de Inteligencia”, *Al Servicio del Estado: Inteligencia y Contrainteligencia en España* (monografía). *Revista Arbor*. Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), nº 709.



LA TIRANÍA DE LOS PEQUEÑOS NÚMEROS: EL FACTOR INDIVIDUAL EN LA PROPAGANDA YIHADISTA

Manuel R. Torres Soriano ¹
Universidad Pablo de Olavide

Resumen:

El propósito de este artículo es analizar el impacto del factor individual sobre la actividad propagandística del terrorismo, tomando como objeto de estudio los grupos de inspiración yihadista. Se mantiene la tesis de que la principal variable que influye en la acción comunicativa de estas organizaciones es la personalidad y habilidades de los individuos que desempeñan estas funciones. Este sesgo personal es fruto de las limitaciones estructurales del terrorismo, entre las que destaca el reducido número de personas que componen su militancia. Se analiza como la actividad propagandística se ve constreñida igualmente por la insuficiente cualificación de los propagandistas, su desconexión con el liderazgo del grupo, y la elevada rotación originada por la insatisfacción que producen estas tareas.

Palabras clave: Terrorismo, comunicación, propaganda, yihadismo, Al Qaeda, medios de comunicación, insurgencia.

Title in English: The tyranny of small numbers: individual factor in jihadist propaganda

Abstract:

The purpose of this article is to analyze the impact of individual factors on the terrorism's propaganda activity, using the subject of groups inspired by the jihadism. The thesis is that the main variable that influences the communicative action of these organizations is the personality and abilities of individuals performing these functions. This personal bias is the result of the terrorism's structural limitations, most notably the small number of people that make up its membership. This analyses how the propaganda activity is constrained by insufficient qualifications of propagandists, their disconnection with the leadership of the group, and the high rotating caused by the dissatisfaction that produced these tasks

Keywords: Terrorism, communication, propaganda, jihadism, Al Qaeda, mass media, insurgency.

Copyright © UNISCI, 2017.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹Manuel Ricardo Torres es Profesor Titular en el Área de Ciencia Política y de la Administración (Departamento de Derecho Público) de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

Email: mrtorsor@upo.es

DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.55779>



1. Introducción

El fenómeno de la violencia terrorista, como objeto de investigación académica, ha sido abordado desde muy diversas perspectivas², entre las que destacan dos grandes corrientes: la que lo entiende como una manifestación de carácter colectivo que debe ser tratada desde un enfoque macro, y aquella otra que centra su atención en la singularidad de los individuos implicados en estas actividades, lo que requiere una aproximación de nivel micro. Mientras que la primera³ ha estado más interesada en las ideologías legitimadoras de la violencia, los agravios colectivos, las estructuras sociales, y subculturas políticas que alimentan el activismo violento; la perspectiva individual ha apuntado principalmente al perfil psicológico de los activistas⁴, y a las singularidades de algunas de estas personas⁵, las cuales resultan claves en la creación de estos grupos, la determinación de sus objetivos o cómo evoluciona su estrategia. En esta última corriente, son habituales los análisis sobre las trayectorias biográficas⁶.

Partiendo de este segundo enfoque, el objetivo de este artículo es realizar una aportación a una de las facetas menos estudiadas de la dimensión individual de la violencia terrorista: su impacto sobre la actividad propagandística del terrorismo. La acción comunicativa de estos grupos suele percibirse como una manifestación de carácter colectivo, donde el factor individual queda desdibujado como consecuencia de las dinámicas grupales y el ejercicio de liderazgos muy fuertes. Sin embargo, como mantengo en este trabajo, lejos de ser el resultado de un proceso grupal, la principal variable que influye en la acción propagandística del terrorismo es el factor individual, el cual resulta determinante debido a las limitaciones organizativas propias de los grupos terroristas, entre las que destaca el reducido número de personas que componen su militancia.

Para llevar a cabo este estudio he optado por centrar mi atención en el fenómeno del terrorismo de inspiración yihadista, cuyos actores constituyen el ejemplo más destacado de la centralidad que ejerce la comunicación en la estrategia de estos grupos. En este estudio de caso se han incluido a todas las organizaciones que comparten los principios ideológicos del llamado movimiento yihadista global⁷: a) Justifican su lucha armada en clave islámica apelando a la tradición de la yihad armada b) Su grupo de referencia es la comunidad global de creyentes (*umma*) y la lucha se dirige contra los que se señala como enemigos de dicha comunidad. c) El objetivo último es el establecimiento de una entidad de carácter político-

² Reinares, Fernando (1998): *Terrorismo y antiterrorismo*, Barcelona, Paidós; Reinares, Fernando (2012), "Terrorism Studies is not a Sub-Discipline". *START. National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism* (October 31, 2012), en: <http://www.start.umd.edu/news/discussion-point-terrorism-studies-not-sub-discipline>; Schmid, Alex y Jongman, Albert (2008): *Political Terrorism: A New Guide To Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, And Literature*, New Brunswick, Transaction Publishers.

³ Oberschall, Anthony: "Explaining Terrorism: The Contribution of Collective Action Theory", *Sociological Theory*, vol. 22, nº. 1 (March 2004), pp. 26-37.

⁴ Crenshaw, Martha: "How Terrorist Think: What Psychology Can Contribute to Understanding Terrorism", en Howard, Lawrence (ed.) (1992): *Terrorism. Roots, Impact, Responses*, New York, Praeger; Post, Jerrold: "Terrorism psycho-logic: terrorism behavior as a product of psychological forces", en Reich, Walter (ed.) (1998): *Origins of Terrorism*, Baltimore, John Hopkins University Press; Horgan, John: "The Search for the Terrorist Personality", en Silke, Andrew (ed.) (2003): *Terrorists, Victims, and Society: Psychological Perspectives on Terrorism and Its Consequences*, Chichester, Wiley.

⁵ Alonso, Rogelio: "Individual motivations for joining terrorist organizations: a comparative qualitative study on members of ETA and IRA", en Victoroff, Jeff (ed.) (2006): *Tangled Roots: Social and Psychological Factors in the Genesis of Terrorism*, Amsterdam, IOS Press.

⁶ De la Corte, Luis (2006): *La lógica del terrorismo*, Madrid, Alianza Editorial.

⁷ De la Corte, Luis y Jordán, Javier (2007): *La yihad terrorista*, Madrid, Síntesis.



religioso que bajo la forma del Califato englobe a totalidad de la población musulmana del planeta.

El periodo temporal de esta investigación pretende abarcar la totalidad de la acción propagandística de los grupos que reúnen dichas características. Se toma, como punto de partida el anuncio en 1998 por parte de Osama Bin Laden de la creación del llamado Frente Islámico Global para la Yihad contra Cruzados y Judíos, el cual coincide con la búsqueda de un elevado perfil público por parte del grupo terrorista Al Qaeda⁸. Desde este momento, la actividad comunicativa del terrorismo yihadista global inició una línea ascendente en cuanto a intensidad y sofisticación de sus productos, hasta llegar a la etapa actual, donde el abrigo del conflicto sirio-iraquí, se han alcanzado sus mayores cotas. El análisis de casi tres décadas de propaganda terrorista generada por múltiples actores y en escenarios geográficos dispares, nos aporta una perspectiva suficiente para poder evaluar el impacto individual en estas actividades.

Metodológicamente, se plantea un análisis descriptivo que se nutre de la revisión bibliográfica y documental de literatura especializada, así como un análisis de contenido de muestras representativas de la propaganda elaborada por estas organizaciones.

2. Condicionantes numéricos y control organizacional

Las organizaciones cuya principal o única misión es la práctica de la violencia terrorista, tienen una tendencia natural a integrar en su estructura sólo a un número reducido de militantes⁹. Esta opción les permite operar con una mayor seguridad que las estructuras que movilizan a un número amplio de activistas, las cuales requieren una gestión burocratizada y procesos continuos de comunicación y control entre sus partes. Las exigencias de los grandes números que pueden resultar fatales para un colectivo que necesariamente debe moverse en la clandestinidad y el ocultamiento.

El condicionante numérico tiene un enorme impacto en la capacidad de estas organizaciones para poder desplegar una actividad de comunicación pública eficaz. El tamaño del grupo humano en el cual los líderes debe reclutar a los propagandistas es bastante reducido, lo que dificulta la posibilidad de ser selectivos, especialmente cuando el candidato debe reunir una serie de cualidades y competencias que no abundan en estos colectivos. Los aspirantes deben poseer cierta creatividad, así como unas notables competencias lingüísticas escritas y orales, algo que resulta especialmente difícil de lograr en escenarios con una elevada tasa de analfabetismo. A las capacidades de tipo intelectual, se suman las de tipo instrumental, las cuales no han dejado de crecer con el paso del tiempo. Así, por ejemplo, si en una primera etapa era fundamental estar familiarizado con el uso de los equipos analógicos de grabación en video y edición de sus productos, el nuevo entorno tecnológico fue añadiendo la necesidad de poseer conocimientos de diseño gráfico, maquetación, edición digital de video, y conocimientos informáticos suficientes como para gestionar de manera segura la presencia virtual de la organización en Internet, eliminando metadatos, anonimizando la navegación, etc.

⁸ Bergen, Peter (2006): *The Osama bin Laden I Know. An Oral History of al Qaeda's Leader*, New York, Free Press.

⁹ Laqueur, Walter (2001): *The New Terrorism. Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, London, Phoenix Press.



Las organizaciones terroristas tienen problemas para dotarse de estas habilidades, no sólo por la baja ratio entre activistas y puestos a ocupar, sino sobre todo porque el perfil predominante dentro de su militancia es el del “guerrero”, no el del “comunicador”. En el yihadismo se practica una glorificación de la violencia y la propia muerte como deber sagrado en defensa del Islam y sus gentes. El *ethos* del *muyahidín* casa mal con aquellos cometidos que se desarrollan en la retaguardia, lo cual reduce el atractivo que estas organizaciones ejercen sobre aquellas personas que están más cualificadas para la propaganda, que para el empleo de la violencia.

El efecto de estas limitaciones es el bajo rendimiento comunicativo de las organizaciones que son incapaces de dotarse de este talento. Es el caso, por ejemplo, de la organización argelina auspiciada por Al Qaeda en 1998: Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), el cual no fue capaz de producir su primer video propagandístico¹⁰ hasta un año después de su creación. Se trataba de una cinta en formato VHS, con imágenes de ínfima calidad, agravadas a por la escasa pericia del cámara, la cual provoca que el visionado sea estresante debido a una grabación temblorosa y llena de movimientos bruscos. El GSPC no volvería a repetir esta experiencia audiovisual hasta pasados cinco años, con un nuevo video difundido en septiembre de 2004 bajo el título de “El Infierno Apóstata”, el cual constituía una nueva evidencia de la incapacidad del grupo para poner en marcha una acción propagandística con un mínimo de profesionalidad. A diferencia de las casi dos horas de grabación de la primera cinta, esta segunda entrega era igualmente pobre en la calidad de las imágenes, pero sorprendentemente breve: tres minutos exactos. El origen de dicha concisión lejos de estar relacionado con una nueva estrategia comunicativa, tenía su origen en las deprimentes capacidades de los responsables del aparato propagandístico. El video había sido montado con la versión gratuita de un *software* de edición de imágenes, la cual estaba repleta de limitaciones. Una de ellas tenía que ver con la duración máxima de los videos que podían editarse empleando la versión demo del programa: tres minutos. Sin embargo, la limitación más embarazosa tenía que ver con el hecho de que el montaje del video se mostraba con la marca de agua de la empresa *Honestech*. Una circunstancia que no disuadió a los propagandistas del GSPC para lanzar el segundo video de la historia del grupo. Este pobre desempeño, resultaba embarazoso hasta para el responsable de propaganda, Abu Yasser Sayyaf, el cual trataba de justificarse apelando a que los *muyahidín* argelinos estaban escondidos en las montañas lejos de sus enemigos, lo cual dificultaba enormemente el trabajo mediático¹¹.

Algunos grupos trataron de suplir estas carencias, externalizando las tareas propagandísticas. Es el caso, del también argelino Grupo Islámico Armado (GIA), el cual se apoyó a principios de los noventa en un reducido grupo de veteranos de la yihad contra los soviéticos en Afganistán y predicadores radicales asentados principalmente en Londres¹². Desde la lejanía, editaron una revista propagandística conocida como *Al-Ansar* (“los partidarios”). Entre sus responsables figuraron importantísimos ideólogos del movimiento yihadista global como el influyente predicador radical Omar Othman Abu Omar, (Abu Qatada), o el autor de importantes obras sobre la estrategia de la yihad global: Mustafa Setmarián (Abu Musab Al Suri). Confiar estas tareas a personas situadas fuera de la disciplina

¹⁰ El video dividido en dos partes puede visionarse en estos dos enlaces: <http://www.archive.org/details/Algeria-War-S-o-T> y <http://www.archive.org/details/Algeria-War2-S-o-T>

¹¹ Torres, Manuel R.: “The Road to Media Jihad: The Propaganda Actions of Al Qaeda in the Islamic Maghreb”, *Terrorism and Political Violence*, vol. 3, nº.1 (2010), pp. 72-98.

¹² Lia, Brinjar y Kjøk, Ashild: “Islamist Insurgencies, Diasporic Support Networks, and their Host States: The Case of the Algerian GIA in Europe 1993-2000”, *FFI/RAPPORT*, nº 03789 (2001), en <http://rapporter.ffi.no/rapporter/2001/03789.pdf>



de la organización, permite contar con habilidades y recursos que el grupo no es capaz de generar, pero también plantea el problema de la falta de control sobre el mensaje, lo cual supone una importante vulnerabilidad que puede ser letal para su propia supervivencia. Así, por ejemplo, estos voluntarios, que habían sido decisivos a la hora de promover la legitimidad de la yihad en Argelia ante una audiencia internacional, fueron también los primeros en utilizar esos mismos canales de distribución para manifestar públicamente su ruptura con el grupo y denunciar su desviación, cuando consideraron que las matanzas indiscriminadas contra la población civil, ya no podían ser justificadas¹³. Al GIA le fue imposible confrontar de manera ágil ese mensaje disidente, ya que para ello, primero debía construir desde cero un aparato propagandístico capaz de alcanzar a esa misma audiencia internacional.

Lo habitual es que estos grupos no asuman el riesgo de externalizar en personas sobre las cuales se carece de un control efectivo, aunque eso suponga perder eficacia comunicativa. Una de las principales dificultades a las que debe enfrentarse una organización terrorista para consolidarse y perdurar en el tiempo es la de establecer un sistema efectivo de control y disciplina entre una militancia que habitualmente se encuentra dispersa y con lo que no es recomendable (por motivos de seguridad) establecer una comunicación fluida¹⁴. La propaganda constituye un instrumento esencial para asentar el liderazgo del grupo y que este pueda establecer un relato y una metodología común. Eso explica por qué mucha de la actividad comunicativa de estas organizaciones vaya dirigida al consumo interno de los propios miembros de la organización, a los cuales debe aleccionarse, insuflar moral o racionalizar determinadas decisiones que provocan controversias.

Este es el caso, por ejemplo, del incremento experimentado por la acción propagandística de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI). Según las declaraciones de desertores de su organización antecesora: el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate, la decisión de integrarse a Al Qaeda se llevó a cabo sin mayores consultas con los líderes de la organización, lo que habría provocado un elevado malestar interno ante una decisión de una importancia trascendental¹⁵. A este conato de rebelión interna se añadieron otros problemas, como la débil moral de sus miembros, fuertemente afectada por las generosas ofertas de amnistía del gobierno argelino, así como por la adversa reacción de la opinión pública argelina ante la nueva estrategia de operaciones suicidas (alguna de ellas ejecutadas por adolescentes), que se habrían cobrado la vida de numerosos civiles¹⁶. En este sentido, el nuevo ímpetu comunicativo de AQMI tuvo como uno de sus objetivos prioritarios, asentar la autoridad de su líder, y mitigar los sentimientos derrotistas que habrían empujado a la desertión a cientos de miembros en los últimos años. El grupo magrebí, ha sido una de las organizaciones yihadistas más afectadas a lo largo de su historia por la falta de control sobre sus integrantes, las disensiones internas y la desertiones, procesos que se han reflejado en su propaganda, y quienes ejercían el control sobre la misma. Una cantidad significativa de su actividad comunicativa estuvo dedicada a negar la veracidad de determinados comunicados, o a negar la representatividad de algunos individuos que se presentaban como portavoces

¹³ Lia, Brinjar (2007): *Architect of Global Jihad: The Life of Al-Qaeda Strategist Abu Mus'ab Al-Suri*, London, Hurst.

¹⁴ Shapiro, Jacob (2013): *The Terrorist's Dilemma: Managing Violent Covert Organizations*, Princeton, Princeton University Press.

¹⁵ McGregor, Andrew (2007): "Leadership Disputes Plague Al-Qaeda in the Islamic Maghreb", *Terrorism Focus*, vol. 4, nº. 30 (September 25, 2007), en [http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=4433&no_cache=1#.VwZBW3qBrBY](http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews[tt_news]=4433&no_cache=1#.VwZBW3qBrBY)

¹⁶ Kennedy Boudali, Lianne: "Jihadist Terrorism in North Africa and the Maghreb", en Schmid, Alex y Hindle, Garry (eds.) (2009): *After the War on Terror Regional and Multilateral Perspectives on Counter-Terrorism Strategy*, London, RUSI.



autorizados. AQMI se ha mostrado incapaz de centralizar y controlar todas las comunicaciones públicas provenientes de sus miembros, algunos de los cuales contactaron de manera independiente y sin autorización por parte del liderazgo con diferentes periodistas, lo que arrastró a la organización a asumir tácitamente algunos de los mensajes distribuidos por sus miembros más indisciplinados a través de canales distintos a los de su brazo propagandístico¹⁷.

Las dificultades de sus líderes para controlar la comunicación procedente del grupo también se hicieron extensivas a los foros yihadistas de Internet. Estas plataformas ejercen la función de filtro, publicando solamente los materiales que han sido remitidos en nombre de la organización por un “corresponsal” cuya credibilidad ha sido verificada. AQMI no ha podido disfrutar plenamente de este sistema de autenticación debido a que algunos cuadros de la organización han establecido contacto directo con los administradores de algunas de estas plataformas, a los cuales remitían directamente sus mensajes, sin que el brazo propagandístico fuese informado o participase en el proceso. El caso de más destacado de este “punteo” es el del veterano yihadista Mokhtar Belmokhtar. En un intercambio de correspondencia privada entre este controvertido líder y el consejo asesor del grupo, interceptado por las tropas francesas en Mali, quedaba de manifiesto el enfado del liderazgo del grupo, no sólo con su miembro más díscolo, sino también con los administradores de las páginas web que habían atendido sus peticiones, a los cuales llamaba “jóvenes ignorantes sobre cuya identidad nadie pueda estar seguro”¹⁸.

En el ámbito del yihadismo, encontramos numerosos ejemplos de cómo la incompetencia y falta de cualificación de sus militantes termina perjudicando su actividad propagandística. Incluso organizaciones plenamente concienciada de la importancia de la comunicación dentro de su estrategia, como es el caso de Al Qaeda, tuvieron serias dificultades en su etapa inicial para explotar mediáticamente algunas de sus principales acciones terroristas. Así, por ejemplo, en su primera gran acción contra Estados Unidos, (los atentados de 1998 contra sus embajadas en Kenia y Tanzania), no fue capaz de generar ni una sola imagen de los autores, los actos preparatorios, o la ejecución de los ataques. Cuando en el año 2000, decide elaborar un video reivindicativo del atentado suicida con un bote cargado de explosivos contra un destructor norteamericano fondeado en Yemen, fracasa a la hora de elaborar su propio metraje del momento del atentado, porque el encargado de grabar en video la explosión desde un monte cercano se quedó dormido¹⁹. Dos años después, el cerebro de los atentados del 11-S, Kalid Sheik Mohamed²⁰, ordenó grabarse en video decapitando al periodista norteamericano Daniel Pearl, el cual había sido secuestrado en Pakistán. Sin embargo, no consiguió elaborar un producto que mostrase explícitamente el macabro momento del asesinato, debido a que el cámara no activó correctamente la grabación. Puesto que el propósito de este asesinato era la explotación mediática de sus imágenes, decidieron unir los planos en los cuales el rehén es obligado a leer un texto a la cámara, con un montaje posterior a la decapitación, en el que vuelven a situar la cabeza seccionada sobre el cuello y simulan el acto de volver a decapitarlo con el propósito de que el espectador no se percate de que está visionando el asesinato de alguien que ya está muerto. El resultado final es un

¹⁷ Torres, Manuel R.: “The Caliphate is not a Tweet Away: the Social Media Experience of al Qaeda in the Islamic Maghreb”, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol.39, nº 11 (2016), pp. 968-981.

¹⁸ Guidere, Mathieu: “The Timbuktu Letters: New Insights about AQIM”, *Res Militaris*, vol. 4, nº. 1 (Winter-Spring 2014), en

http://resmilitaris.net/ressources/10184/89/res_militaris_article_guid_re_new_insights_about_aqim.pdf

¹⁹ Bergen, Peter (2001): *Guerra Santa*, S.A, Barcelona, Grijalbo.

²⁰ Minitzer, Richard (2011): *Mastermind: the many faces of the 911 architect, Khalid Shaikh Mohammed*, New York, Sentinel.



producto confuso, que unido a la mala calidad de la imagen, alimentó todas las especulaciones y teorías conspirativas sobre lo que realmente había sucedido.

Con motivo de la explotación propagandística del primer aniversario de los atentados del 11 de septiembre de 2001, Kalid Sheik Mohamed volvería a sufrir un contratiempo motivado por la deslealtad de sus colaboradores. Al Qaeda contactó con el popular periodista de la cadena de televisión *Al Jazeera*: Yosri Fouda²¹, al cual le ofreció la posibilidad de realizar un programa sobre los atentados contra Estados Unidos donde el grupo le proporcionaría material exclusivo. Los miembros de Al Qaeda trasladaron a este reportero entre grandes medidas de seguridad a un apartamento de una ciudad pakistaní donde se le ofreció la posibilidad de grabar en video su encuentro con Khalid Shehik Mohammed y Ramzi Binalshinb, el cerebro y el coordinador de los atentados del 11-S respectivamente. Los entrevistados no permitieron que el periodista pudiese marcharse con las cintas originales de la grabación, asegurándole que se las harían llegar una vez hubiesen revisado su contenido y lo hubiesen editado. Sin embargo, unos días después el periodista recibió una llamada anónima donde le pedían un millón de dólares por las grabaciones, a lo cual se negó. Tiempo después conocería la razón de este extraño desenlace. Los dos miembros de Al Qaeda lejos de tratar de vender tan valioso material, estaban furiosos porque su plan propagandístico había quedado frustrado por la deslealtad de uno de los correos que debía hacer llegar la cinta al periodista. Fouda, que tenía previsto emitir un programa especial en *Al Jazeera* sobre el primer aniversario del 11S, no tuvo más remedio que ofrecer la exclusiva mundial de su entrevista con ambos miembros de Al Qaeda sin poder ofrecer las imágenes de su encuentro con los terroristas.

3. Sesgos personales y habilidades lingüísticas

El reducido número de personas que se encargan de las tareas propagandísticas genera otro efecto muy acusado: el sesgo personal que imprimen los responsables de propaganda en el formato y en el contenido del discurso oficial de la organización. Los mensajes que llegan a la opinión pública, lejos de ser el resultado de un proceso colectivo de elaboración y supervisión que abarca a todos los escalones del liderazgo, suele ser el producto de la acción de una única persona, o de un reducido número de intervinientes que transfieren de manera más o menos consciente su personalidad, sus ideas particulares de cómo enfocar la comunicación, así como todo un conjunto de prejuicios, filias y fobias. Si bien es cierto que la desaparición de estas personas no afecta necesariamente al volumen de la actividad propagandística²², sí que tiene un impacto directo sobre la calidad y el formato de la misma.

Este fenómeno se ve reforzado por la desconexión que por motivos de seguridad se produce entre los líderes y los encargados de trasladar a la opinión pública los mensajes del grupo. La difusión de propaganda puede convertirse en una tarea de alto riesgo para sus protagonistas, ya que de manera recurrente deben comprometer su anonimato, estableciendo contactos con periodistas, transfiriendo archivos en Internet o manteniendo comunicaciones con los encargados de trasladar físicamente estos materiales. Los servicios de inteligencia prestan una especial atención al proceso logístico de distribución debido a que su infiltración

²¹ Fouda, Yosri y Fielding, Nick (2003): *Mastermind of Terror. The Truth Behind the Most Devastating Terrorism Attack the World Has Ever Seen*, Edinburgh, Mainstream Publishing..

²² Smith, Megan y Walsh, James: "Do Drone Strikes Degrade Al Qaeda? Evidence from Propaganda Output", *Terrorism and Political Violence*, vol. 25, nº 2 (April 2013), pp. 311-327.



permite localizar a los líderes de las organizaciones²³. Esta es la razón por la que grupos como Al Qaeda, no sólo han separado físicamente a sus principales cuadros de los encargados de propagar el mensaje, sino que en el proceso de comunicación entre ambos extremos, se emplea una alambicada cadena de correos humanos, algo que termina restando agilidad a la capacidad del grupo para pronunciarse sobre asuntos de actualidad. Así, por ejemplo, a finales de 2010, durante la gestación de las llamadas “primaveras árabes”, los líderes de Al Qaeda apenas fueron capaces de hacer públicos sus posicionamientos debido a la rapidez con lo que se sucedían los acontecimientos en Túnez y Egipto, los cuales corrían a un ritmo muy superior a los 32 días que el grupo estaba empleando de media entre que las palabras de sus líderes era grabadas, y estas conseguían llegar a su público²⁴.

Las organizaciones terroristas no pueden permitir indefinidamente que sus necesidades de autoprotección lastren su capacidad de comunicarse. Esa es la razón, por la que dotan de una considerable autonomía a los responsables de propaganda, para que así puedan reaccionar de manera más ágil a la actualidad, aunque para ello deban tomar numerosas decisiones en nombre de la organización, sin la posibilidad de realizar consultas con los máximos responsables.

Por otro lado, es habitual analizar las novedades en la acción propagandística de una organización (especialmente cuando se abordan nuevos temas, o se introduce innovaciones en los formatos) como un indicador visible de los giros que ha podido experimentar su estrategia. Sin embargo, en un amplio número de casos, estas oscilaciones lejos de ser el síntoma de las transformaciones que ha podido experimentar el cauce de acción de un colectivo, suelen ser el resultado de las iniciativas individuales de los responsables de comunicación, o el efecto visible de la incorporación de nuevos militantes, los cuales traen consigo sus propias perspectivas sobre los objetivos y metodología del grupo.

Así, por ejemplo, a principios de 2001, Al Qaeda incluyó por primera vez subtítulos en inglés en un video propagandístico titulado “La destrucción del destructor *USS Cole*”. Esta novedad en una organización que hasta el momento sólo se había comunicado en árabe, fue interpretada como la apuesta de este grupo por persuadir y/o atemorizar a un público occidental. Sin embargo, lejos de ser el resultado del replanteamiento estratégico, fue el resultado de la incorporación accidental al grupo de un joven converso norteamericano llamado Adam Gadahn. Este californiano tras haberse radicalizado en su país, viajó a Afganistán por iniciativa propia para unirse a los *muyahidín*. Sin ninguna otra habilidad que ofrecer, se encargó desde un primer momento de poner al servicio del grupo su lengua nativa. Al Qaeda, por primera vez, tenía a su plena disposición un miembro con las competencias lingüísticas suficientes, no sólo para ejercer de traductor, sino también para elaborar subtítulos sin cometer errores gramaticales que perjudicasen la imagen del grupo.

Otro ejemplo de cómo la elección de los idiomas en los que el yihadismo se comunica, depende más bien de la disponibilidad, o no, de personas concretas, y no tanto de un cálculo estratégico, lo podemos encontrar en la filial magrebí de Al Qaeda. Durante la etapa previa a su adhesión formal a la organización de Osama Bin Laden, toda su propaganda fue elaborada exclusivamente en árabe. Desde que el grupo adopta la marca Al Qaeda en las Tierras del

²³ Morell, Michael (2015): *The Great War of Our Time. The CIA's Fight Against Terrorism - From al Qaeda to ISIS*, New York, Twelve.

²⁴ Cruickshank, Paul: "Analysis: Why Arab Spring could be Al Qaida's Fall", *CNN.com*, (February 21, 2011), en: <http://edition.cnn.com/2011/WORLD/meast/02/21/arab.unrest.alQaida.analysis/index.html>



Magreb Islámico (2007) hasta el año 2013 utilizó el francés en 13 comunicados, algo que era congruente con el giro que experimentó su discurso²⁵ donde se señalaba a Francia como el principal enemigo del grupo. En cambio, desde 2013 en el cual el grupo abre por primera vez un perfil en la red social de Internet *Twitter* hasta finales de 2014, emplea el inglés por primera vez, recurriendo a este idioma en 19 ocasiones distintas, mientras que sólo emplea el francés en un único mensaje.

No es lógico pensar que en esta etapa se produce un giro estratégico y el grupo pierde interés en su audiencia francófona, sino que más bien su explicación se haya en la no disponibilidad temporal (a diferencia de los que sucedía con el inglés) de militantes con la capacidad para traducir de manera fehaciente textos en francés. A pesar de la abundante retórica de este grupo sobre la recuperación de Al Andalus, o el carácter de tierras islámica ocupada de Ceuta y Melilla²⁶, el uso por primera vez del idioma español se produce en un producto audiovisual de 2015 titulado “La incursión sagrada”, el cual también es fruto de un factor circunstancial como es la incorporación de un activista procedente de la ciudad de Melilla. En este video que documenta la emboscada a un convoy militar de la ONU en Mali, se añaden las declaraciones en español de uno de sus protagonistas apodado Abu al-Nur al-Andalusi el cual declara ante la cámara: “Mensaje a nuestros hermanos en España, especialmente en Melilla: Que se muevan y que se dirijan hacia cualquier sitio en el que haya yihad. Nosotros necesitamos que nuestros hermanos musulmanes nos ayuden, que vengan a combatir, que cojan sus armas y que se dejen de la compañía de sus mujeres y sus hijos”.

El sesgo personal puede apreciarse de manera más evidente en cómo el lenguaje del grupo se ve modulado en función de quien ostenta la portavocía. El primer converso en la filas de Al Qaeda, conseguiría escalar en las filas de la organización asumiendo responsabilidades en el brazo propagandístico. Adam Gadhan imprimió un nuevo estilo narrativo más acorde con los guiones cinematográficos y su experiencia como espectador estadounidense. Protagonizaría, igualmente, algunos de los mensajes de la organización bajo el pseudónimo de “Azzam el Americano”, en los cuales no dudaba en emplear expresiones provenientes de la cultura popular occidental, como su referencia al juego de mesa Monopoly: “Si tu mueres como infiel en la batalla contra los musulmanes, vas directamente al infierno, sin pasar por la Salida”²⁷.

Otro ejemplo del peso de las iniciativas personales es un curioso video²⁸ de finales de 2009 atribuido a Al Qaeda, donde podía contemplarse a un joven militante llamado Bekkay Harrach, apodado Abu Talha “el alemán”. El protagonista de este mensaje vestía traje y corbata, (algo inédito en los videos yihadistas), para situarse delante de una cortina de color rojo, e imitar el estilo y la indumentaria de un político occidental. Abu Talha amenazaba a su país de origen con una oleada de ataques terroristas si sus ciudadanos votaban en las próximas elecciones legislativas a un gobierno dispuesto a mantener la presencia militar en Afganistán. Esta amenaza era la segunda que Al Qaeda lanzaba expresamente contra Alemania en menos de un año, lo que provocó una severa alerta antiterrorista en el país. Aunque el grupo asumió como propio este producto, terminó expulsando fulminantemente del grupo a este activista, el

²⁵ Torres, Manuel R.: “The Evolution of the Discourse of Al-Qaeda in the Islamic Maghreb: Themes, Countries and Individuals”, *Mediterranean Politics*, vol. 16, nº 2 (July 2011), pp. 279-298.

²⁶ Torres, Manuel R. (2014): *Al Andalus 2.0. La ciber-yihad contra España*, Granada, Biblioteca GESI.

²⁷ Khatchadourian, Raffi: “Azzam the American. The making of an Al Qaeda homegrown”, *The New Yorker* (January 22, 2007), en <http://www.newyorker.com/magazine/2007/01/22/azzam-the-american>

²⁸ Disponible en este enlace: http://www.dailymotion.com/video/xf13ut_islamist-bekkay-harrach-droht-deutschlan_news



cual había grabado y difundido en nombre de la organización este mensaje amenazante sin consultar previamente a ningún superior²⁹.

El proceso de incorporación de nuevos efectivos a los aparatos de propaganda no siempre es fruto del esfuerzo de una organización por incrementar sus capacidades, identificando y reclutando nuevos “talentos”. Las nuevas incorporaciones pueden ser accidentales, lo que no impide que estos individuos pueden imprimir un cambio radical, no sólo a la comunicación, sino incluso a la estrategia de la organización.

El caso más significativo es el del dúo de ciudadanos estadounidenses compuesto por el clérigo de origen yemení, Anwar al-Awlaki, y el ciberactivista de origen pakistaní, Samir Khan. El primero recibió el sobrenombre de “el jeque de Internet” por su intenso uso de las nuevas tecnologías de la información, las cuales utilizó para propagar sus sermones en inglés y árabe, los cuales eran elaborados en un estilo mucho más accesible y atractivo que el de los predicadores de las generaciones anteriores³⁰. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, Awlaki experimentó un proceso gradual de radicalización que le llevaría de ser considerado una de las principales voces del Islam moderado en Estados Unidos, a convertirse en uno de los más activos defensores del terrorismo contra este mismo país. Awlaki se sintió acosado por las autoridades estadounidenses, así como por lo que consideraba un insufrible ambiente de islamofobia, lo que le llevó a instalarse en Reino Unido, y finalmente en Yemen, el país de origen de su familia. Bajo los auspicios de Estados Unidos, sería encarcelado en este país, tras quedar en libertad contactó con la filial de Al Qaeda en este país árabe, convirtiéndose en uno de sus más activos propagandistas, y en una pieza clave de los complots de este grupo en Occidente. La incorporación de Awlaki a Al Qaeda en la Península Arábiga (AQAP) fue accidental, sin embargo, su llegada revolucionó el aparato de comunicación del grupo. En el salto de calidad que experimentaron sus productos también fue determinante la incorporación del joven Samir Khan, el cual se desplazó desde Estados Unidos a Yemen, para ponerse a las órdenes de su admirado Jeque Awlaki. Khan aportó al grupo su dilatado historial como ciber-activista de la yihad³¹, entre cuyos logros se encontraba la gestión del popular blog radical *Inshallah Shaheed*, el cual registró hasta su suspensión millones de visitas mensuales procedentes de todo el mundo, y la publicación de la primera revista yihadista en inglés titulada *Jihad Recollections*. Khan utilizó estas experiencias para poner en marcha, bajo el patrocinio de AQAP, una de las iniciativas más exitosas de la historia de la propaganda yihadista: la revista en inglés *Inspire*, cuyo diseño profesional podía competir con cualquier de las publicaciones internacionales más reputadas.

El duo Awlaki-Khan no se limitó a gestionar una influyente plataforma de propaganda, sino que sus aportaciones ejercieron un profundo impacto en la orientación estratégica del grupo. En las páginas de *Inspire* se alentó de manera permanente los actos de terrorismo individual por todo el mundo, una táctica que hasta el momento había recibido

²⁹ Flade, Florian: “The Day Al-Qaida Fired Bekkay Harrach”, *Jih@d. News of Terrorism, Jihadism & International Politics* (November 9, 2011), en <http://ojihad.wordpress.com/2011/09/11/the-day-al-qaida-fired-bekkay-harrach/>

³⁰ Meleagrou-Hitchens, Alexander: “As American as Apple Pie: How Anwar al-Awlaki Became the Face of Western Jihad”. *ICSR*. (September 11, 2011), en <http://icsr.info/2011/09/as-american-as-apple-pie-how-anwar-al-awlaki-became-the-face-of-western-jihad/>

³¹ Bergen, Peter (2016): *United States of Jihad: Investigating America's Homegrown Terrorists*, New York, Crown,



poca atención en el discurso de Al Qaeda. La figura del “lobo solitario”³², a instancia de estos dos propagandistas, empezó a ocupar un papel cada vez más relevante dentro de la estrategia del yihadismo contra Occidente.

4. Guerreros frustrados

Un buen número de los individuos cuya principal o única aportación al activismo yihadista se limita a las labores propagandísticas, terminan sintiéndose frustrados, ya que la comunicación no colma su identidad como *muyahidín*. Este es un proceso lógico, teniendo en cuenta el papel que juega la retórica de la guerra en este discurso. Los videos, audios y escritos elaborados por estas organizaciones llevan a cabo una continua labor de ensalzamiento de la figura del combatiente y del empleo de las armas. Según esta visión, los verdaderos musulmanes son aquellos que acuden a la defensa de sus hermanos atacados. Su propaganda describe el martirio y la muerte en combate como el grado más excelso de identificación con el Islam, y por tanto como una meta que debe ser perseguida por todos los creyentes³³. Los individuos que administran webs radicales, editan videos y facilitan su distribución, son también consumidores de este tipo de mensajes, lo que origina una disonancia cognitiva entre su identidad como guerreros islámicos y su estilo de vida alejado de la violencia y el riesgo inmediato. A pesar de la labor de alabanza y dignificación de la yihad mediática emprendida por algunos ideólogos radicales, un buen número de estos individuos necesitan resolver su frustración implicándose o facilitando la realización de nuevos ataques terroristas³⁴.

Ese es el caso del joven estudiante marroquí afincado en Londres Younis Tsouli, el cual a través de su apodo *Irhabi 007* (“terrorista 007”) se convirtió en una celebridad dentro de la subcultura yihadista en Internet debido a sus habilidades informáticas. Tsouli fue un eslabón fundamental dentro del aparato de distribución de propaganda de algunas de las principales organizaciones del momento, como Al Qaeda en Irak, la cual no dudó en contactar virtualmente con el misterioso Irhabi para que les ayudase a mantener su presencia en Internet frente a los múltiples ciber-ataques que sus publicaciones estaban recibiendo. A pesar del reconocimiento que obtuvo por parte de los *muyahidín* (Al Qaeda en Irak llegó a agradecer sus servicios en un comunicado público), se sentía cada vez más insatisfecho limitando su compromiso al uso de un ordenador desde su dormitorio, y empezó a tomar cada vez más en serio la posibilidad de involucrase directamente en la realización de atentados terroristas. Un día antes de los ataques del 7 de julio de 2005 en la capital británica, Younis escribió a sus compañeros: “La única cosa que me podría evitar que me uniese a los hermanos, es atacar a los bastardos aquí en Londres. Cuanto antes mejor”³⁵. Sería detenido poco tiempo después. Lejos de ser un hecho anecdótico podemos encontrar múltiples ejemplos de esta obsesión por dejar atrás la dimensión comunicativa de la yihad, y abrazar el activismo violento. Este es el caso, de Said Namouh, un marroquí afincado en Canadá, el cual fue un importante pilar en la propaganda en inglés de una organización clandestina llamada Global Islamic Media Front (GIMF), dedicada exclusivamente a apoyar la yihad terrorista a través de Internet. En una conversación de *chat* con otro miembro del grupo afincado en Austria reconocía que se encontraba frustrado porque él “simplemente me limito a transferir grabaciones en audio del

³² Toboso, Mario (2014): *Lobos de occidente. El terrorismo individual como elemento emergente y evolución táctica de Al-Qaida*, Madrid, IUGGM.

³³ Antón, Joan (ed.) (2015): *Islamismo Yihadista: Radicalización y Contraradicalización*, Valencia, Tirant lo Blanch.

³⁴ Torres, Manuel R.: “Between the Pen and the Sword: The Global Islamic Media Front in the West”, *Terrorism & Political Violence*, vol. 24 nº 5 (November 2012), pp. 769-786.

³⁵ O'Neill, Sean: “Terrorist 007 ‘was internet propagandist for al-Qaeda””, *The Times*, (April 26, 2007), en <http://www.thetimes.co.uk/tto/law/article2209570.ece>



jeque Osama a los servidores (...) estoy buscando otro trabajo que tenga el tufillo del terrorismo (...) mi gran sueño es ser un mártir a tu lado”³⁶. El destinatario de su mensaje, otro joven llamado Mohammed Mahmoud, también sería detenido en 2007 en Austria por su activismo dentro del GIMF, incluyendo la elaboración de mensajes amenazantes contra su país y Alemania por su participación en la misión internacional en Afganistán. Tras cumplir cuatro años de condena, Mohammed abandonaría Europa y se instalaría en varios países de mayoría musulmana, reapareciendo periódicamente en varios productos propagandísticos, hasta su debut como asesino en un video del llamado Estado Islámico, donde aparecía disparando con un fusil a un rehén maniatado³⁷.

Cuando la labor del propagandista se realiza desde países occidentales, o en países de mayoría musulmana donde el radicalismo yihadista carece de visibilidad social, suele ser habitual que estos militantes resuelvan su frustración tratando de viajar a escenarios donde estos grupos operan de manera visible como Afganistán, Irak, Siria, Somalia, etc. Este fue el caso, por ejemplo, de Faisal Errai, un joven marroquí que ejercía desde España la labor de administrador general del influyente foro yihadista de Internet *Ansar Al Mujahideen*. Faisal había alcanzado la máxima responsabilidad dentro de esta plataforma propagandística cubriendo el hueco que había dejado tras la marcha de su anterior responsable, un jordano apodado Abu Qandahar³⁸, el cual tras una exitosa trayectoria como propagandista en Internet, viajó en 2009 hacia Waziristán para unirse a los grupos armados que combaten a las tropas internacionales. Sólo un año después, Errai se encontraba hastiado y decidió iniciar el proceso de su sucesión en el foro, con el objeto de poder abandonar España y asumir otras funciones, un viaje que quedaría frustrado por su detención³⁹.

Esta dinámica puede apreciarse de manera muy destacada en la constelación de grupos asentados en Europa denominados *Sharia4*, un movimiento fundamentalista con escasa estructura pero un gran activismo político y mediático, dedicados a la “dawa” o predicación pública de su interpretación literalista y militante del Islam. Este tipo de grupos (especialmente sus facciones belgas y británicas) tuvieron un enorme activismo propagandístico, bordeando siempre el límite entre la libertad de expresión y la apología del terrorismo. Sus miembros, a pesar de ser contemplados inicialmente por las agencias de seguridad como meros “charlatanes” terminarían integrándose manera masiva en los contingentes de combatientes que emprendieron el viaje desde Europa hasta Siria o Irak para unirse a algunas de las múltiples organizaciones yihadistas que combatían al régimen del Bashar al-Assad⁴⁰.

³⁶ Montgomery, Sean: “Terror case laid out”, *The Gazette* (February 1, 2008).

³⁷ Salloum, Raniah: “IS-Drohungen an Deutschland: Der Brandstifter aus Wien“, *Spiegel Online* (6/8/2015), en: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/islamischer-staat-mohamed-mahmoud-der-brandstifter-aus-wien-a-1046964.html>

³⁸ Flade, Florian: “Death of an Online-Jihadi – From Cyberspace to Battlefield”, *Jih@d. News of Terrorism, Jihadism & International Politics*, (December 21, 2010), en: <http://ojihad.wordpress.com/2010/12/21/death-of-an-online-jihadi-from-cyberspace-to-battlefield/>

³⁹ Torres, Manuel R.: “The Hidden Face of Jihadist Internet Forum Management: The case of Ansar Al Mujahideen”, *Terrorism and Political Violence*, vol. 28, nº 4 (2016), pp. 735-749.

⁴⁰ Vidino, Lorenzo: “Sharia4: From Confrontational Activism to Militancy”, *Perspectives on Terrorism*, vol. 9, nº 2 (April 2015), pp. 2-16., en <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/415/825>



5. Conclusiones

El desempeño propagandístico de llamado Estado Islámico o DAESH (por sus siglas en árabe) aparentemente contradice la mayoría de las premisas expuestas en este artículo. Su volumen de producción propagandística en todo tipo de formatos no tiene parangón en la historia general del terrorismo. Así, por ejemplo, en una sola semana de abril de 2015, difundió 141 productos propagandísticos, de los cuales 24 eran videos⁴¹. En el periodo comprendido entre el 2000 y 2014, Al Qaeda difundió 628 videos⁴². Si Estado Islámico pervive el mismo tiempo, y mantiene su actual ritmo comunicativo, dentro de catorce años habrá producido casi 20.000 videos.

No obstante, su excepcionalidad no se limita al número, sino sobre todo a la calidad de sus productos, especialmente los de carácter audiovisual, los cuales están dotados de una estructura narrativa atractiva que combina magistralmente la escenografía y el simbolismo de las imágenes, junto a una edición plenamente profesional que incluye el retoque digital, la ingeniería de sonido, o el control de la iluminación.

El grupo ha mantenido ese volumen de actividad y unos elevados parámetros de calidad sin experimentar excesivas oscilaciones en los años de existencia de esta organización, lo que permite deducir la existencia de un amplio número de personas cualificadas, así como un alto grado de institucionalización que le ha permitido sobreponerse a la muerte o desaparición de sus integrantes. Un desertor del aparato propagandístico de Estado Islámico relataba a un medio de comunicación occidental como la unidad en la que estaba adscrito (encargada de elaborar *Dabiq*, la principal publicación en inglés de la organización) contaba con más de cien miembros, entre los que figuraban numerosos ingenieros y expertos en informática⁴³.

Sin embargo, la comparación con el Estado Islámico no resulta pertinente debido a que pesar de compartir ideología y proyecto, la naturaleza de este actor yihadista hace años que trascendió del ámbito del terrorismo, convirtiéndose en un movimiento insurgente con aspiraciones de estatalidad⁴⁴. Esto le ha permitido ejercer control político sobre amplias extensiones de territorio que se encuentran habitadas por cientos de miles de personas. Por lo tanto, no se encuentra afectado por las limitaciones estructurales que caracterizan a las organizaciones terroristas en cuanto a su capacidad de generar recursos materiales y humanos. El control sobre el territorio, del cual carecen las organizaciones terroristas, ha sido señalado como uno de los principales potenciadores de la actividad y capacidades de un grupo armado⁴⁵. Al acceso de fuentes de adicionales de financiación y armamento, se le añade la

⁴¹ Zelin, Aaron: "Picture Or It Didn't Happen: A Snapshot of the Islamic State's Official Media Output", *Perspectives on Terrorism*, vol. 9, nº 4 (August 2015), pp. 85-97, en <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/445/876>

⁴² Intelcenter: "al-Qaeda's as-Sahab IntelCenter Database (ICD) Audio/Video Listing Report" (April 13, 2014) en, <http://intelcenter.com/reports/listing/aq-sahab/IntelCenter-AQ-Sahab-AudioVideo-13Apr2014.pdf>

⁴³ Miller, Greg y Mekhennet, Souad: "Inside the surreal world of the Islamic State's propaganda machine", *The Washington Post*, (November 20, 2015). En https://www.washingtonpost.com/world/national-security/inside-the-islamic-states-propaganda-machine/2015/11/20/051e997a-8ce6-11e5-acff-673ae92ddd2b_story.html

⁴⁴ García-Guindo, Miguel: "El concepto de insurgencia a debate: una aproximación teórica", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 12, nº 1 (2013), pp. 211-224, en <http://www.usc.es/revistas/index.php/rips/article/view/1311>; Jordán, Javier: "Delimitación teórica de la insurgencia: concepto, fines y medios", en Jordán, Javier; Pozo, Pilar y Baqués, Josep (eds.) (2011): *La seguridad más allá del Estado. Actores no estatales y seguridad internacional*, Madrid, Plaza y Valdés.

⁴⁵ De la Calle, Luis y Sánchez-Cuenca, Ignacio: "How Armed Groups Fight: Territorial Control and Violent Tactics", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 38, nº 10 (2015), pp. 795-813.



relativa seguridad con la que puede moverse dentro del territorio bajo su control, lo que le permite acometer ofensivas de una envergadura mucho mayor que las que puede asumir un grupo cuyo principal preocupación es la autoprotección de sus miembros.

La ventaja territorial llevada al ámbito de la propaganda también le ha proporcionado el acceso a infraestructuras y equipos profesionales de comunicación, como los que es posible encontrar en los estudios de televisión y productoras audiovisuales que han caído bajo su control. Sin la presión de moverse continuamente para evitar ser detectados, Estado Islámico ha podido crear grupos de trabajo estables que pueden reunirse físicamente y coordinar sus actividades. Este acceso material, ha sido complementado con el dominio coactivo sobre la población. Al igual que ha obligado bajo amenaza a médicos, ingenieros, técnicos a seguir desempeñando sus funciones bajo su autoridad, es lógico pensar que también han enrolado de manera coactiva a técnicos de imagen, sonido, iluminación y cualquier otra función relacionada con el tratamiento profesional de la comunicación⁴⁶.

Por tanto, lejos de constituir una negación de la tesis expuestas anteriormente, supone una constatación de como las organizaciones terroristas, a diferencia de los movimientos violentos de carácter más amplio, se ven sometidos a un importantísimo sesgo personal que condiciona su actividad propagandística.

En conclusión, puede afirmarse que la dimensión individual es determinante para entender el desempeño propagandístico de las organizaciones terroristas, las cuales se ven constreñidas por el reducido número de sus miembros, la insuficiente cualificación de los mismos, la autonomía con la que cuentan los propagandistas por motivos de seguridad, y la elevada rotación que se produce en este colectivo debido a la insatisfacción que producen estas tareas.

Bibliografía

Alonso, Rogelio: "Individual motivations for joining terrorist organizations: a comparative qualitative study on members of ETA and IRA", en Victoroff, Jeff (ed.) (2006): *Tangled Roots: Social and Psychological Factors in the Genesis of Terrorism*, Amsterdam, IOS Press.

Antón, Joan (ed.) (2015): *Islamismo Yihadista: Radicalización y Contraradicalización*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Bergen, Peter (2001): *Guerra Santa*, S.A, Barcelona, Grijalbo.

Bergen, Peter (2006): *The Osama bin Laden I Know. An Oral History of al Qaeda's Leader*, New York, Free Press.

Bergen, Peter (2016): *United States of Jihad: Investigating America's Homegrown Terrorists*, New York, Crown.

Crenshaw, Martha: "How Terrorist Think: What Psychology Can Contribute to Understanding Terrorism", en Howard, Lawrence (ed.) (1992): *Terrorism. Roots, Impact, Responses*, New York, Praeger.

⁴⁶ Torres, Manuel R.: "Cómo contener a un califato virtual", en Jordán, Javier. (coord.) (2016): *Estrategias para derrotar al Daesh y la reestabilización regional*, Madrid, Ministerio de Defensa.



Cruikshank, Paul: "Analysis: Why Arab Spring could be Al Qaida's Fall", *CNN.com*, (February 21, 2011), en: <http://edition.cnn.com/2011/WORLD/meast/02/21/arab.unrest.alQaida.analysis/index.html>

De la Calle, Luis y Sánchez-Cuenca, Ignacio: "How Armed Groups Fight: Territorial Control and Violent Tactics", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 38, nº 10 (2015), pp. 795-813.

De la Corte, Luis (2006): *La lógica del terrorismo*, Madrid, Alianza Editorial.

De la Corte, Luis y Jordán, Javier (2007): *La yihad terrorista*, Madrid, Síntesis.

Flade, Florian: "Death of an Online-Jihadi – From Cyberspace to Battlefield", *Jih@d. News of Terrorism, Jihadism & International Politics*, (December 21, 2010), en <http://ojihad.wordpress.com/2010/12/21/death-of-a-online-jihadi-from-cyberspace-to-battlefield/>

Flade, Florian: "The Day Al-Qaida Fired Bekkay Harrach", *Jih@d. News of Terrorism, Jihadism & International Politics* (November 9, 2011), en <http://ojihad.wordpress.com/2011/09/11/the-day-al-qaida-fired-bekkay-harrach/>

Fouda, Yosri y Fielding, Nick (2003): *Mastermind of Terror. The Truth Behind the Most Devastating Terrorism Attack the World Has Ever Seen*, Edinburgh, Mainstream Publishing.
García-Guindo, Miguel: "El concepto de insurgencia a debate: una aproximación teórica", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 12, nº 1 (2013), pp. 211-224, en <http://www.usc.es/revistas/index.php/rips/article/view/1311>

Guidere, Mathieu: "The Timbuktu Letters: New Insights about AQIM", *Res Militaris*, vol. 4, nº. 1 (Winter-Spring 2014), en http://resmilitaris.net/ressources/10184/89/res_militaris_article_guid_re_new_insights_about_aqim.pdf

Horgan, John: "The Search for the Terrorist Personality", en Silke, Andrew (ed.) (2003): *Terrorists, Victims, and Society: Psychological Perspectives on Terrorism and Its Consequences*, Chichester, Wiley.

Intelcenter: "al-Qaeda's as-Sahab IntelCenter Database (ICD) Audio/Video Listing Report" (April 13, 2014), en <http://intelcenter.com/reports/listing/aq-sahab/IntelCenter-AQ-Sahab-AudioVideo-13Apr2014.pdf>

Jordán, Javier: "Delimitación teórica de la insurgencia: concepto, fines y medios", en Jordán, Javier; Pozo, Pilar y Baqués, Josep (eds.) (2011): *La seguridad más allá del Estado. Actores no estatales y seguridad internacional*, Madrid, Plaza y Valdés.

Kennedy Boudali, Lianne: "Jihadist Terrorism in North Africa and the Maghreb", en Schmid, Alex y Hindle, Garry (eds.) (2009): *After the War on Terror Regional and Multilateral Perspectives on Counter-Terrorism Strategy*, London, RUSI.

Khatchadourian, Raffi: "Azzam the American. The making of an Al Qaeda homegrown", *The New Yorker* (January 22, 2007), en <http://www.newyorker.com/magazine/2007/01/22/azzam-the-american>



Laqueur, Walter (2001): *The New Terrorism. Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, London, Phoenix Press.

Lia, Brinjar (2007): *Architect of Global Jihad: The Life of Al-Qaeda Strategist Abu Mus'ab Al-Suri*, London, Hurst.

Lia, Brinjar y Kjøk, Ashild: "Islamist Insurgencies, Diasporic Support Networks, and their Host States: The Case of the Algerian GIA in Europe 1993-2000", *FFI/RAPPORT*, nº 03789 (2001), en <http://rapporteur.ffi.no/rapporteur/2001/03789.pdf>

McGregor, Andrew (2007): "Leadership Disputes Plague Al-Qaeda in the Islamic Maghreb", *Terrorism Focus*, vol. 4, nº. 30 (September 25, 2007) en [http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=4433&no_cache=1#.VwZBW3qBrBY](http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews[tt_news]=4433&no_cache=1#.VwZBW3qBrBY)

Meleagrou-Hitchens, Alexander: "As American as Apple Pie: How Anwar al-Awlaki Became the Face of Western Jihad". *ICSR*. (September 11, 2011), en <http://icsr.info/2011/09/as-american-as-apple-pie-how-anwar-al-awlaki-became-the-face-of-western-jihad/>

Miller, Greg y Mekhennet, Souad: "Inside the surreal world of the Islamic State's propaganda machine", *The Washington Post*, (November 20, 2015), en https://www.washingtonpost.com/world/national-security/inside-the-islamic-states-propaganda-machine/2015/11/20/051e997a-8ce6-11e5-acff-673ae92ddd2b_story.html

Minter, Richard (2011): *Mastermind: the many faces of the 911 architect, Khalid Shaikh Mohammed*, New York, Sentinel.

Montgomery, Sean: "Terror case laid out", *The Gazette* (February 1, 2008).

Morell, Michael (2015): *The Great War of Our Time. The CIA's Fight Against Terrorism - From al Qaeda to ISIS*, New York, Twelve.

O'Neill, Sean: "Terrorist 007 'was internet propagandist for al-Qaeda'", *The Times*, (April 26, 2007), en <http://www.thetimes.co.uk/tto/law/article2209570.ece>

Oberschall, Anthony: "Explaining Terrorism: The Contribution of Collective Action Theory", *Sociological Theory*, vol. 22, nº. 1 (March 2004), pp. 26-37.

Post, Jerrold: "Terrorism psycho-logic: terrorism behavior as a product of psychological forces", en Reich, Walter (ed.) (1998): *Origins of Terrorism*, Baltimore, John Hopkins University Press.

Reinares, Fernando (1998): *Terrorismo y antiterrorismo*, Barcelona, Paidós.

Reinares, Fernando (2012), "Terrorism Studies is not a Sub-Discipline". *START. National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism* (October 31, 2012), en <http://www.start.umd.edu/news/discussion-point-terrorism-studies-not-sub-discipline;>

Salloum, Raniah: "IS-Drohungen an Deutschland: Der Brandstifter aus Wien", *Spiegel Online* (6/8/2015), en: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/islamischer-staat-mohamed-mahmoud-der-brandstifter-aus-wien-a-1046964.html>



Schmid, Alex y Jongman, Albert (2008): *Political Terrorism: A New Guide To Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, And Literature*, New Brunswick, Transaction Publisers.

Shapiro, Jacob (2013): *The Terrorist's Dilemma: Managing Violent Covert Organizations*, Princeton, Princeton University Press.

Smith, Megan y Walsh, James: "Do Drone Strikes Degrade Al Qaeda? Evidence from Propaganda Output", *Terrorism and Political Violence*, vol. 25, nº 2 (April 2013), pp. 311-327.

Toboso, Mario (2014): *Lobos de occidente. El terrorismo individual como elemento emergente y evolución táctica de Al-Qaida*, Madrid, IUGGM.

Torres, Manuel R. (2014): *Al Andalus 2.0. La ciber-yihad contra España*, Granada, Biblioteca GESI.

Torres, Manuel R.: "Cómo contener a un califato virtual", en Jordán, Javier. (coord.) (2016): *Estrategias para derrotar al Daesh y la reestabilización regional*, Madrid, Ministerio de Defensa.

Torres, Manuel R.: "The Hidden Face of Jihadist Internet Forum Management: The case of Ansar Al Mujahideen", *Terrorism and Political Violence*, vol. 28, nº 4 (2016), pp. 735-749.

Torres, Manuel R.: "Between the Pen and the Sword: The Global Islamic Media Front in the West", *Terrorism & Political Violence*, vol. 24, nº 5 (November 2012), pp. 769-786.

Torres, Manuel R.: "The Caliphate is not a Tweet Away: the Social Media Experience of al Qaeda in the Islamic Maghreb", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol.39, nº 11 (2016), pp. 968-981.

Torres, Manuel R.: "The Evolution of the Discourse of Al-Qaeda in the Islamic Maghreb: Themes, Countries and Individuals", *Mediterranean Politics*, vol. 16, nº 2 (July 2011), pp. 279-298.

Torres, Manuel R.: "The Road to Media Jihad: The Propaganda Actions of Al Qaeda in the Islamic Maghreb", *Terrorism and Political Violence*, vol. 3, nº.1 (2010), pp. 72-98.

Vidino, Lorenzo: "Sharia4: From Confrontational Activism to Militancy", *Perspectives on Terrorism*, vol. 9, nº 2 (April 2015), pp. 2-16, en <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/415/825>

Zelin, Aaron: "Picture Or It Didn't Happen: A Snapshot of the Islamic State's Official Media Output", *Perspectives on Terrorism*, vol. 9, nº 4 (August 2015), pp. 85-97, en <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/445/876>





PERCEPCION DEL RIESGO SOBRE ATAQUES TERRORISTAS Y CONSUMO DE MEDIOS: UNA APROXIMACIÓN COMPARADA EN EL ÁMBITO EUROPEO

Francisco Javier Alarcón González¹

Giselle García Hípola

José Manuel Trujillo Cerezo

Universidades de Jaén, Granada y Burgos

Resumen:

Este artículo realiza una aproximación empírica sobre los factores individuales que pueden incidir en la percepción de sufrir un ataque terrorista, tomando como caso de estudio el marco europeo. Diversos estudios previos sobre la realidad estadounidense, han mostrado evidencias de cómo el consumo mediático o diferentes condicionantes individuales influyen en dicha percepción. En este trabajo, se examina además la interferencia contextual integrando una aproximación comparada entre países con los datos de la ESS. Los resultados ponen de relieve que, efectivamente, hay algunos factores como la edad o el interés por la política cuya influencia sería importante por encima de muchas fronteras; pero, de la misma forma, se observan interesantes diferencias entre territorios considerando estos y otros factores. Así, aunque el terrorismo sea cada vez más un fenómeno de carácter global, la visión ciudadana de éste mantiene signos de comprensión y enfoque *local*.

Palabras clave: Percepción de Amenaza, Ataque Terrorista, Contexto Europeo, Consumo de Medios.

Title in English: *Risk Perceptions on Terrorists Attacks and Media Consumption: A Comparative Approach in the European Framework.*

Abstract:

This research takes an empirical approach on individual factors that can influence the perception of suffering a terrorist attack, taking as a case study the European framework. Several studies on the American reality have shown evidence of how media consumption or different individual factors influence this perception. In this article, we also examine contextual interference by integrating a cross-country approach with data from ESS. Findings highlight that, indeed, there are some factors such age or interest in politics whose influence would be important over many frontiers; But, in the same way, there are some interesting differences between the countries, once these and other factors are considered. Thus, although terrorism is increasingly a phenomenon of a global nature, its citizens' vision maintains signs of local understanding and a domestic approach.

Keywordse: *Risk Perception, Terrorist Attack, European Context, Media Consumption*

Copyright © UNISCI, 2017.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Francisco Javier Alarcón González (falarcon@ujaen.es). Profesor Sustituto Interino en el Departamento de Organización de Empresas, Marketing y Sociología, Universidad de Jaén.

Giselle García Hípola (giselleghipola@ugr.es). Investigadora Postdoctoral en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Granada.

José Manuel Trujillo Cerezo (jmtrujillo@ubu.es) Profesor Ayudante Doctor, Área de Ciencia Política, Departamento de Derecho Privado, Universidad de Burgos.

DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.55780>



1. Introducción

A raíz de los masivos ataques terroristas de carácter yihadista sufridos en suelo estadounidense o en diferentes países europeos en la primera década del siglo XXI, el terrorismo irrumpió como problema en países que, hasta ese momento, quizá lo podrían considerar como algo ajeno a sus vidas cotidianas². Así, pese a que el terrorismo no pueda definirse como un fenómeno netamente contemporáneo, en esta versión actual su carácter internacional y transfronterizo difuminó el concepto de seguridad hasta entonces conocido, con su correspondiente traslación al campo de la opinión pública. Más allá de tener la certeza de sufrir en primera persona un hecho así, la materialización de un sentimiento de indefensión, vulnerabilidad o, simplemente, miedo, es probable pensar que se incorporara a las principales preocupaciones de muchos ciudadanos en el llamado mundo occidental por encima de las fronteras estatales a partir de dichos acontecimientos. Y aunque las fuerzas de seguridad se intentaron adaptar pronto para evitar que dichos actos se produjeran y prevenir a la población en caso de riesgo real con mayor eficacia³, la irrupción de nuevas amenazas, la deriva de los conflictos en la escena internacional y, eventualmente, el eco de nuevos atentados perpetrados, imprimen una constante que difícilmente logre difuminar ese nuevo imaginario colectivo de inseguridad⁴. Constante que, por otra parte, se mantiene presente también por el rol que juegan los medios de comunicación de masas, otro de los actores fundamentales para comprender este fenómeno en su totalidad.

Por todo ello, este trabajo centra sus esfuerzos en comprender mejor esa imagen percibida del riesgo en los países europeos. Concretamente, se pretende aportar evidencias sobre qué aspectos nos ayudan a conocer mejor a quiénes consideran que existe una mayor vulnerabilidad de su entorno, nacional o europeo, vinculándolo a la percepción de que pueda tener lugar un ataque terrorista en dichos ámbitos territoriales. De esta forma, nuestro abordaje se plantea desde un enfoque individual, centrado en las percepciones y actitudes de la población. Así, aunque un atentado normalmente sea un evento de baja probabilidad pese a que implique consecuencias elevadas⁵, ello no impide que el sentimiento o la percepción exista en el imaginario individual y/o colectivo. De hecho, y como se verá lo largo de esta investigación, esta preocupación puede tener relación con la posesión de ciertas características o atributos, entre las que se encuentran variables sociodemográficas o variables de carácter psicológico. Concretamente, en este trabajo nos centraremos en estudiar algunos aspectos que la literatura científica, particularmente sobre el caso estadounidense, ha detectado como más influyentes en un plano sociodemográfico y actitudinal. Además, dado el papel que juegan los medios de comunicación en el fenómeno terrorista, se examinará también en qué medida el consumo de estos tiene una vertiente explicativa de la percepción sobre un posible ataque. Hay que tener en cuenta también que nuestro trabajo considera una estrategia analítica que

² Un inequívoco punto de inflexión lo supusieron los atentados del 11-S en Nueva York o, en suelo europeo, los atentados del 11-M en Madrid y el 7-J en Londres.

³ Reinales, Fernando: "Alertas, alarmas y amenazas: ¿qué decir a los ciudadanos europeos sobre el terrorismo internacional?", *Real Instituto Elcano, Working Paper* serie ARI 153/2010, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari153-2010

⁴ En este mismo sentido, el DAEHS ha seguido cometiendo actos terroristas en suelo europeo consolidando esa sensación de inseguridad de los ciudadanos. En 2015 los más relevantes fueron los de Charlie Hebdo, el 7 de enero y Bataclán, el 13 de noviembre. Y ya en 2016 podemos destacar los atentados de marzo en el metro y en el aeropuerto de Bruselas, el atropello masivo en el paseo marítimo de Niza en julio, y el atentado en el mercadillo navideño de Berlín en diciembre.

⁵ El peor ataque terrorista en la historia de Estados Unidos causó lesiones físicas al 0,00001%, según: Fischhoff, Baruch; González, Roxana M.; Small, Deborah A. y Lerner, Jenifer S.: "Judged terror risk and proximity to the World Trade Center", *Journal of Risk and Uncertainty*, vol. 26, nº 2/3 (2003), pp. 137-151, pp. 137.



engloba varios países europeos simultáneamente. Más allá de las cuestiones técnicas que serán detalladas en el apartado metodológico, creemos interesante abordar nuestro objetivo de investigación de esta manera para examinar posibles matices dependiendo del contexto residencial de los ciudadanos. Entendemos, en última instancia, que la comprensión de las posibles diferencias en todos los planos apuntados es un paso necesario en el camino hacia la identificación de diferentes formas de implementar de manera efectiva las iniciativas destinadas a la gestión de los riesgos asociados al terrorismo tanto en un contexto nacional como en el europeo.

El trabajo se articula de la forma sigue: Además de la presente introducción, se incluyen tres apartados y unas reflexiones finales a modo conclusivo. En el primero de estos se contienen las principales claves teóricas de la investigación, introduciendo el debate sobre la percepción del riesgo y enumerando las claves explicativas que ayudan a comprender los factores que se relacionan concretamente con la estimación de que tenga lugar un atentado terrorista. En este punto, nos detenemos con mayor profundidad en la cuestión de los medios de comunicación, pues como ya se ha adelantado, estos resultan fundamentales en la comprensión del terrorismo en su vertiente actual. El siguiente apartado presenta las cuestiones técnicas de la investigación que se ha realizado, destacándose su enfoque como un estudio de caso que pretende evaluar, para el conjunto de datos que se trabajan, las posibles explicaciones a nuestro objeto de investigación. Por último, el tercer apartado presenta los resultados del análisis empírico realizado, tratando de sintetizar los principales efectos hallados y destacando el mosaico de efectos que, como se podrá observar, supone el mapa europeo a la hora de estimar la probabilidad de sufrir un atentado de carácter terrorista.

2. El riesgo a sufrir un atentado terrorista: claves explicativas en el plano perceptivo

El riesgo puede definirse siguiendo a Short como la probabilidad de que un individuo experimente el efecto del peligro.⁶ En ciencias sociales la definición se operacionaliza⁷ como el riesgo o amenaza percibida y se entiende como la evaluación subjetiva de la probabilidad de peligro y cuánta gente se preocupa por las consecuencias potenciales de ese evento. En función del nivel en el que operan la literatura científica ha identificado dos tipos de riesgo. Por un lado encontramos un nivel individual o personal y por otro, un nivel agregado definido en términos de colectividad, a esfera nacional o nivel general.⁸ El riesgo personal representa una amenaza tanto para el individuo como para su familia cercana y está relacionado con sentimientos de inseguridad personal y miedo a un daño físico.⁹ Por otro lado la amenaza general, en el plano nacional o colectivo es entendida como un riesgo para el país o la sociedad en su conjunto, y no tiene que implicar un riesgo físico personal para un individuo que sí encontramos en la primer tipo de riesgo señalado. La literatura sobre el riesgo ha estudiado ampliamente las fuentes individuales de percepción de la amenaza. En ella

⁶ Short, James F.: "The Social Fabric at Risk: Towards the Social Transformation of Risk Analysis", *American Sociological Review*, vol. 49, nº 6 (December 1984), pp. 711-725.

⁷ La percepción del riesgo ha sido objeto de estudio desde diferentes disciplinas como la sociología, la psicología social y la ciencia política. Si bien los trabajos sociológicos tienen una tradición más extensa, en ciencia política la perspectiva se ha desarrollado sobre todo tras los atentados terrorista del 11S.

⁸ Huddy, Leonie; Feldman, Stanley; Capelos, Theresa y Provost, Colin: "The consequences of Terrorism: Disentangling the Effects of Personal and National Threat", *Political Psychology*, vol. 23, nº 3 (2002), pp. 485-509; Sjöberg, Lennart: "Factors in Risk Perception", *Risk Analysis*, vol. 20, nº 1 (2000), pp. 1-11; Sjöberg, Lennart: "Are Received Risk Perception Alive and Well?", *Risk Analysis*, vol. 22, nº 4 (2002), pp. 665-670; Sjöberg Lennart: "The Different Dynamics of Personal and General Risk", *Risk Management. An international Journal*, vol. 5, nº 3 (2003), pp. 19- 34.

⁹ Véase Huddy et al., *op cit*.



encontramos principalmente dos corrientes a la hora de explicar el riesgo percibido: el paradigma psicométrico y la teoría cultural. En el enfoque psicométrico destacan los trabajos de Slovic y de Sjöberg, en los que se establecen que las amenazas y los riesgos son en realidad interpretados o percibidos por los individuos. En otras palabras, las amenazas individuales se consideran estímulos hacia los cuales los individuos responden. Bajo esta perspectiva se considera que las características de las posibles amenazas y riesgos son los factores principales que determinan cuánto se siente amenazado o en riesgo. El paradigma cultural a diferencia del psicométrico, se centra en actitudes y valores individuales que pueden influir en los niveles de riesgo percibido¹⁰. En estos trabajos encontramos dos limitaciones. La gran mayoría de los estudios tradicionales de la percepción del riesgo limitan su análisis a las características individuales de los ciudadanos ya sea desde un punto de vista psicométrico o tratando la cultura como un conjunto de valores y actitudes individuales sin tener en cuenta variables que pueden influir en esa percepción como el consumo de información política, el interés por la política o el contexto. No obstante, cada vez más el contexto más amplio y las diferencias contextuales también están siendo tenidas en cuenta para el análisis de la percepción del riesgo¹¹. Por otro lado también es importante señalar que el corpus académico se centra en estudios sobre el contexto estadounidense a excepción de los trabajos de Sjöberg sobre Suecia y de Lee y Lemyre sobre Canadá. Esta realidad puede provocar que se asuman los patrones presentes en este país y se extrapolen al resto de países, lo que también se asocia al dominio general de la academia americana en las ciencias sociales en general.

Como se ha apuntado, la literatura sobre las percepciones de amenazas o riesgos establece una relación entre éstas y ciertas variables de carácter individual. Para su explicación, hay que comenzar diferenciando dos planos: un primero de carácter sociodemográfico y un segundo de carácter psicológico o actitudinal. Entre los factores explicativos sociodemográficos, se han hallado evidencias relacionadas con el sexo, la edad, el nivel educativo o el tipo de hábitat de residencia. En primer lugar, respecto al sexo, las investigaciones ponen de manifiesto cómo hombres y mujeres responden de forma diferente. El sexo ha sido usualmente una variable predictiva para un amplio número de diferentes peligros. En este sentido, las mujeres perciben de manera general mayores niveles de riesgo que los hombres. Las investigaciones muestran que ellas presentan mayores vinculaciones hacia la percepción del riesgo ante residuos peligrosos¹² o ante el terrorismo internacional¹³. Con respecto a la edad, los trabajos arrojan diferentes resultados, siendo la influencia de esta variable ambivalente. Mientras que algunas investigaciones consideran que no existe una

¹⁰ Peters, Ellen y Slovic, Paul: "The Role of Affect and Worldviews as Orienting Dispositions in the Perception and Acceptance of Nuclear Power", *Journal of Applied Social Psychology*, vol. 26, nº16 (1996), pp. 1427- 1453. Sjöberg, *op.cit.*; Mumpower, Jeryl I.; Shi, Liu; Stoubenborough, James W. y Vedlitz, Arnold: "Psychometric and Demographic Predictors of the Perceived Risk of Terrorist Threats and the Willingness to Pay for Terrorism Risk Management Programs", *Risk Analysis*, vol. 33, nº 10 (2013), pp. 1802-1811.

¹¹ Véase Sjöberg, *op cit.*

¹² Wulfhorst, Jeffrey Dean "Collective identity and hazardous waste management", *Rural Sociology*, vol. 65, nº 2 (2000), pp. 275-294; Hollander, Jocelyn A., "Vulnerability and dangerousness: The construction of gender through conversation about violence" *Gender & Society*, vol. 15, nº 1 (2001), pp. 83-109.

¹³ Véase Fischhoff, et al. *op. cit.*; Woods, Joshua; Eych, Toby A.; Kaplowitz, Stan A. y Shlapentokh, Vladimir: "Terrorism Risk Perceptions and Proximity to Primary Terrorist Targets: How Close is Too Close?", *Human ecology review*, vol.15, nº 1 (2008), pp. 63-70; Lemire, Louise; Turner, Michelle C.; Lee, Jennifer E. y Krewski, Daniel: "Public Perception of Terrorism Threats and Related Information for the Management of Terrorism Risks", *Journal of Risk Research*, vol. 9, nº 7 (2006), pp. 755-774; Drakos, Konstantinos y Müller, Cathérine: "On the Determinants of Terrorism Risk Concern in Europe", *Economics of Security Working Paper 36*, Berlin, Economics of Security (2010).



relación clara entre la edad y la percepción del terrorismo¹⁴, otras apuntan que los ciudadanos que tienen más edad perciben el riesgo en mayor medida que la población más joven¹⁵. En otras investigaciones, también encontramos evidencias empíricas en sentido contrario¹⁶. Al igual que la edad, respecto al nivel educativo de los ciudadanos, los trabajos también apuntan a conclusiones dispares¹⁷. Así, por ejemplo, algunos trabajos ponen de relieve que a mayor grado de educación alcanzado, es mayor la percepción del terrorismo como una amenaza¹⁸. En sentido opuesto también podemos encontrar evidencia empírica que muestra que a medida que disminuye el nivel formativo aumenta la percepción sobre un riesgo terrorista¹⁹. El tipo de hábitat también ha sido destacado como un elemento que guarda relación con la percepción del riesgo. En algunos estudios se han encontrado diferencias en los niveles en función de si el área de residencia era rural o urbana, siendo las percepciones de riesgo mayores en las primeras²⁰.

En un plano más psicológico o relacionado con actitudes y orientaciones políticas, algunos trabajos también han detectado otros factores de relevancia a la hora de diferenciar a la población por su percepción sobre el riesgo terrorista. El trabajo de Fishhoff et al.²¹ concluye que además del sexo y la edad, otra variable que ejerce una influencia significativa en la percepción del riesgo es la afiliación política. Dicho trabajo muestra una alta correlación para los republicanos, pero no para los demócratas u otras afiliaciones partidarias, con una mayor percepción del riesgo²². A pesar de estos hallazgos para el caso norteamericano, el diferente modelo de estructura de la competencia política en las sociedades europeas hace que se tenga que ampliar algo más nuestro espectro respecto a esta variable de carácter actitudinal. En este sentido, la transversalidad ideológica en las democracias europeas se entiende mejor en torno a la ubicación en posiciones de izquierda frente a derecha, tal y como ha sido puesto de manifiesto en un gran número de investigaciones²³. Concretamente, la ubicación en una escala cuyos extremos representen ambas cosmovisiones ayuda a situar la ubicación del individuo en una lógica de orientaciones e identidades políticas bajo premisas ideológicas²⁴. Así, considerando este indicador, el trabajo de Drakos y Muller apunta que aquellos ciudadanos posicionados hacia la extrema derecha perciben con mayor preocupación el terrorismo como un problema²⁵, lo cual nos ofrece un indicio contrastable para posteriormente tomar en consideración este aspecto. En este plano de actitudes, otros posibles factores potencialmente predictores no han despertado el mismo interés analítico. Por ejemplo, aunque

¹⁴ Woods, et al. *op. cit.*; Hellesoy, Odd; Gronghaug, Kjell y Kvitastein, Olav "Profiling the high hazards perceivers: An exploratory study", *Risk Analysis*, vol.18, nº 3 (1998), pp. 253-272.

¹⁵ Fischhoff, et al. *op. cit.*; Lemire, et al., *op. cit.*

¹⁶ Floyd, Myron E. y Pennington-Gray, Lori "Profiling risk perceptions of tourists", *Annals of Tourism Research* vol. 31, nº 4 (2004), pp. 1051-1054.

¹⁷ Fischhoff et al., *op. cit.*; Sjöberg, *op. cit.*; Woods, et al. *op. cit.*

¹⁸ Lemire, et al., *op. cit.*; Drakos, et al., *op. cit.*

¹⁹ Woods, et al. *op. cit.*

²⁰ Lemire, et al., *op. cit.*; Drakos, et al., *op. cit.*

²¹ Fischhoff, et al. *op. cit.*, pp.145.

²² Otros estudios han mostrado que la educación y el nivel de ingresos también influyen en la percepción del riesgo. Otra variable que tiene una importancia destacada es la proximidad con objetivos terroristas, ya sea sufrido o potencial, como determinante en la percepción del riesgo. Fischhoff, et al. *op. cit.*; Woods, et al. *op. cit.*

²³ Inglehart, Ronald y Klingemann, Hans D.: "Party identification, ideological preference, and the left-right dimension among western mass public", en Budge, Ian; Crewe, Ivor y Farlie, Dennis (eds.) (1976): *Party identification and beyond. Representations of voting and party competition*, London, Wiley, pp. 243-273; Klingemann, Hans D. "Measuring ideological conceptualizations", en Barnes, Samuel y Kaase, Max, *Political action: Mass participation in five western democracies*, Belverly Hills, Sage, pp. 215-254, (1979).

²⁴ Torcal, Mariano y Medina, Lucía, "Ideología y voto en España 1979-2000: los procesos de reconstrucción racional de la identificación ideológica", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 6 (2002), pp. 57-96, pp. 60.

²⁵ Drakos, et al., *op. cit.*



en algunos trabajos se ha evidenciado que la politización social juega un papel influyente en la formación de grupos terroristas²⁶, en la literatura sobre percepciones de riesgo no tenemos constancia de que dicho indicador haya sido utilizado. Atendiendo a esta evidencia sobre la existencia de organizaciones terroristas, en la presente investigación hemos considerado relevante considerar el interés por la política como un posible factor predictivo en la percepción de amenaza. Esta variable socio-psicológica define una actitud cívica de predisposición a participar en política, considerándola incluso más relevante que la eficacia política y la confianza²⁷. Los trabajos apuntan a que los individuos con altos niveles de interés por la política suelen asumir papeles más activos en política, expresan en mayor medida sus opiniones políticas y se exponen en mayor grado a información política²⁸. Por tanto, es probable que también muestre algún tipo de interacción relevante con nuestro objeto de investigación.

Como hemos avanzado en la introducción, uno de los principales ejes vertebradores de este trabajo se centra en el estudio del rol de los medios de comunicación. Así, numerosas investigaciones ponen de manifiesto la importancia que estos adquieren en el fenómeno terrorista, debido a que son ellos los que difunden las noticias²⁹, con efecto directo o indirecto en las diferentes audiencias por igual, amigos y enemigos³⁰. Como apuntan los teóricos de la comunicación, el recurso a la violencia en los *mass media* ha sido un medio para atraer el interés, al impactar sobre la sensibilidad de los ciudadanos. Tal y como manifiesta Marshal McLuhan, sin comunicación el terrorismo no existiría.³¹ La aparición en los medios de comunicación de reportajes, artículos de opinión, declaraciones y material fotográfico sobre las acciones terroristas es una constante que tampoco se puede obviar³². Algunas investigaciones llegan a la conclusión de que la percepción sobre el terrorismo está determinada por los medios de comunicación, que infunden terror a la población y los coloca como objetivo³³. Concretamente, Norris encuentra una correlación entre el número de noticias sobre terrorismo —en las primeras transmisiones de noticias de la tarde en varios canales de televisión— y la clasificación del terrorismo como problema más importante. Este hecho ya se había puesto de manifiesto con anterioridad, concretamente con los trabajos de Iyengar, quien tras cuantificar las noticias difundidas por ABC, CBS y NBC entre 1981 y 1986,

²⁶ Chenoweth, Erica, “Democratic Competition and Terrorist Activity”, *The Journal of Politics*, vol. 72, nº 1 (2010), pp. 16-30.

²⁷ Verba, Sidney; Schlozman, Kay L. y Brady, Henry E. (1995): “Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics”, Cambridge, *Harvard University Press*; Norris, Pippa: “A Gender-Generation Gap?”, en Evans, Geoffrey y Norris, Pippa (eds.) (1999): *Critical Elections: Voters and Parties in Long-term Perspective*, London, Sage.

²⁸ Verba, Sidney; Nie, Norman H. y Kim, Jae-on (1980): *Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison*, Cambridge, Cambridge University Press; Dalton, Russell J. (1988): *Citizen Politics in Western Democracies. Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France*, Chatham: Chatham House.

²⁹ Norris, Pippa (1997): *Women, Media and Politics*, New York, Oxford University Press.

³⁰ Schmind, Alex y Graaf, Janny (2000): *Violence and Communication: Insurgent Terrorism and the Western News Media*, London, Sage.

³¹ Torres Soriano, Manuel Ricardo: “Terrorism and the Mass Media after Al Qaeda: A change of course?”, *Athena Intelligence Journal*, vol. 3, (2008), pp. 1-19.

³² Iyengar, Shanto: (1991) *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*, Chicago, University of Chicago Press.

³³ Iyengar, *op cit.*; Nacos, Brigitte L.: “Terrorism as breaking news: Attack on America”, *Political Science Quarterly*, nº 118, vol. 1 (2003), pp. 23-52; Norris, *op. cit.*; Norris, Pippa; Montague, Kern y Just, Marion (eds.) (2003): *Framing Terrorism: The News Media, the Government, and the Public*, New York, Routledge; Robertson, L.: “High anxiety”, *American Journalism Review* vol. 25, nº 3 (2003), pp.18- 25.



afirmaba que el número de informaciones difundidas sobre terrorismo era mayor que el conjunto total de noticias sobre pobreza, desempleo, desigualdad racial y crimen.³⁴

Así, la *agenda mediática*³⁵ contribuye en la creación y recreación de una imagen del terrorismo y sobre la inseguridad, y sobre lo que todo ello puede provocar en y para la población. De esta manera, se conforma una dinámica alrededor del discurso sobre la realidad y la información que reciben los ciudadanos de los medios de comunicación³⁶. Los trabajos realizados sobre la *agenda-setting*³⁷ señalan las consecuencias que tienen las políticas institucionales en las agendas. Estos trabajos ponen de manifiesto en su análisis empírico que la agenda mediática determina la agenda pública³⁸. Las teorías de la *agenda-setting* ponen de forma clara y comprobable la influencia de los medios de comunicación en la forma de seleccionar los temas significativos de la realidad y construir con ello la agenda pública. En estas teorías encontramos un primer nivel de investigación que manifiesta que son los medios de comunicación quienes nos orientan sobre los temas sobre los que pensar o centran nuestra atención, más que lo que habría que pensar sobre ellos.³⁹ Los medios de comunicación, en palabras de Sartori, no estarían tan interesados en decirnos qué opinar sino *sobre qué opinar*⁴⁰, algo que evidencian muchas de las investigaciones que se suceden sobre opinión pública pese a su evolución teórica y metodológica⁴¹. De modo que los medios de comunicación se encontraría en una situación intermedia donde se reconocería su influencia bajo ciertas situaciones contextuales⁴². Esto quedaría evidenciado por las primeras investigaciones de Lasswell⁴³, la teoría de los efectos limitados⁴⁴, la espiral del silencio⁴⁵ o

³⁴ Inyengar, *op. cit.*, p. 27.

³⁵ McCombs, Maxwell y Shaw, Donald: "The Agenda-setting function of the mass media", *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, nº 2 (1972), pp. 176-187.

³⁶ Esto produce a su vez dos fenómenos, por un lado la creación de un encuadre o *framing*, y el desarrollo de un segundo fenómeno que se asocia a este: al dar relevancia a un tema en la portada o en una sección de un periódico, o en una emisión televisiva o radiofónica, por ejemplo, en horario de máxima audiencia se determina una mayor predisposición por parte de su público, y por consiguientemente de la agenda mediática, a considerar esta cuestión como importante o muy relevante dentro del conjunto total de noticias, fenómeno denominado *priming*.

³⁷ Cohen, Bernard C. (1963): *The press and foreign policy*, Princeton, Princeton University Press; McCombs y Shaw, *op. cit.*.

³⁸ Entendiéndose por agenda pública, el conjunto de temas que una muestra de individuos representativos responde a la pregunta que formula en los siguientes términos: "según su opinión, ¿cuáles son los temas o problemas más importantes del país?" (respuesta múltiple espontánea, con un máximo de tres opciones de respuesta). En este sentido por ejemplo, en el caso español, análisis de los Barómetros de opinión que elabora casi todos los meses (a excepción de agosto) el Centro de Investigaciones Sociológicas, se observa que el terrorismo está presente en las respuestas de los ciudadanos como uno de los principales problemas que existen en España, situándose al lado de la vivienda, la inmigración y los problemas económicos en sus diferentes posibilidades. En Estados Unidos sucede algo similar según ponen de manifiesto las encuestas de Gallup, en los años anteriores al 11S el terrorismo nunca había sido un de los "problemas más importantes". Para la relación entre la agenda mediática y la agenda pública véase Roger, Everett M.; Dearing, James W. y Chang, S. (1991): "AIDS in the 1980s: The agenda setting process for a public issue", *Journalism Monographs*, nº 126 (abril 1991), pp.1-47; Zhu, Jonathan: "Issue competition and attention distraction in agenda-setting: A zero-sum perspective", *Journalism Quarterly*, vol. 69, nº 4 (1992), pp. 825-836.

³⁹ Cohen, *op. cit.*

⁴⁰ En palabras del autor: "actualmente el pueblo soberano "opina", sobre todo, en función de cómo los medios de comunicación le induce a opinar", véase Sartori, Giovanni (1998): *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus.

⁴¹ McCobs, Maxwell (2004): *Setting the agenda; The Mass Media and Public Opinion*, Cambridge, Polity Press; Rodríguez Díaz, Raquel: "Miedo post 11-M y terrorismo en España", *Recerca, Revista de Pensament i Anàlisi*, nº 5 (2005), pp. 127-142.

⁴² Ball-Rockeach, Sandra: "A Theory of Media Power and a Theory of Media Use: Different Stories, Questions and Ways for Thinking", *Mass Communication and Society*, vol. 1 (1998), pp. 5-40.

⁴³ Lasswell, Harold (1927): *Propaganda Technique in World War I*, Cambridge, MIT Press.



algunas de las teorías más actuales como las Teorías de la Agenda Setting⁴⁶. A través de los medios de comunicación presentes en casi todos los ámbitos sociales —y, particularmente, a través de la televisión—, los ciudadanos han asistido en directo a diferentes actos terroristas. El número de informaciones aparecidas en los medios que aluden a cuestiones vinculadas con el terrorismo es considerable, siendo objeto en muchos casos de la cabecera en informativos y de portadas en casi todos los principales diarios. Lippmann manifiesta que los medios de comunicación nos acercan a los sucesos y se convierten en portadores de una psuedorealidad de los acontecimientos que se suceden fuera de nuestro entorno cercano, siendo la principal fuente del mundo exterior en nuestra mente⁴⁷. En ese mismo trabajo sugiere además el autor que la importancia de los medios es superior en cuestiones que tienen que ver con los asuntos internacionales. Los medios nos cuentan cómo es ese mundo al que no tenemos acceso, en el cual es muy difícil obtener información de primera mano. Teniendo en cuenta todo lo anterior, las evidencias sobre la reacción de la opinión pública o de los ciudadanos ante el terrorismo ha derivado dos líneas de trabajo. Por un lado algunos investigadores llegan a la conclusión de que la exposición a la televisión es una variable independiente escasamente predictiva de altos niveles de miedo o riesgo antes que las características personales o socio-demográficas; pero también existen evidencias sobre el efecto contrario, que indicaría que gran parte del riesgo percibido proviene de la exposición mediática⁴⁸. Ambas líneas determinan, en cualquier caso, aspectos relevantes a considerar en nuestro trabajo empírico.

Por último, un aspecto que también hay que mencionar es el propio efecto del país, del territorio o, si se quiere, del contexto que engloba al individuo. En investigaciones como la llevada a cabo por Fischhoff et al., los resultados empíricos también sugieren que la percepción pública del riesgo terrorista se relaciona más con el entorno de donde reside la población que por otros predictores más comunes de la percepción del riesgo. Su análisis establecía una relación significativa entre la cercanía al *World Trade Center* antes que la pertenencia a ciertos grupos sociodemográficos como adultos, blancos, republicanos y de sexo masculino⁴⁹. Así, es de presuponer que más allá de que existan efectos vinculados a los factores sociodemográficos, actitudinales o de consumo mediático que han sido enumerados a lo largo de este apartado, en ciertos contextos puedan existir algunas particularidades. Por ello, aunque nuestro foco está en las características individuales que han sido señaladas, consideramos importante no tratar a la población europea como un conjunto homogéneo. No obstante, como se reportará a continuación, esta particularidad se considera no como un factor más sino como parte del diseño de investigación que se realiza.

3. Diseño de la investigación, datos y metodología

Como se destacaba en la introducción, el objetivo de nuestra investigación es evidenciar factores explicativos que ayuden a comprender mejor las percepciones en torno a la

⁴⁴ Lazarsfeld, Paul; Berelson, Bernard y Gaudet, Hazel (1944): *The people's Choice*, New York, Duell, Soan and Pearce.

⁴⁵ Noelle-Neumann, Elisabeth: "The Spiral of Silence: A Theory of Public Opinion", *Journal of Communication*, vol. 24, nº 2 (1974), pp. 43-51.

⁴⁶ Etman, Robert M.: "How the media affect what people think: An information processing approach" *Journal of Politics*, vol. 51 (1989), pp. 347-370; Etman, Robert M. (2003): *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*. Chicago, University of Chicago Press; Norris et al., *op. cit.*

⁴⁷ Lippmann, Walter (2003) [1922]: *La opinión pública*. Editorial Langre, Madrid.

⁴⁸ Rubin, Alan M.; Haridakis, Paul M.; Hullman, Gwen A.; Sun, Shaojing; Chikombero, Pamela M. y Pornsakulvanich, Vikanda: "Television Exposure Not Predictive of Terrorism Fear", *Newspaper Research Journal*, vol.24, nº1 (2003), pp.128-145.

⁴⁹ Estos grupos mostraban una menor percepción del riesgo a medida que residían fuera del área cercana a los atentados.



probabilidad de sufrir atentados por parte de la población europea. Por ello, el diseño de investigación que hemos proyectado responde a un esquema de estudio de caso con enfoque individual, a través del cual pretendemos identificar cómo operan los aspectos determinantes que han sido abordados en las principales investigaciones que han atendido dichas cuestiones. Concretamente, pretendemos evaluar el posible efecto de los atributos que han sido destacados a lo largo del apartado anterior. Como fuente de datos para la investigación, hemos procedido a trabajar con los resultados de la *European Social Survey* (ESS), en particular dos oleadas de entrevistas: la ronda 3 —realizada entre 2006-2007— y la ronda 4 —celebrada entre 2008-2009—⁵⁰.

A efectos de clarificar esta selección, hemos de decir que se han revisado tanto los estudios posteriores a la ESS como otras encuestas transnacionales análogas para ver si era factible extender o ampliar el análisis, pero no se han encontrado indicadores asimilables. En cualquier caso, aunque la extracción de datos sea antigua, consideramos que la validez de la investigación no queda reducida, dado que sigue siendo útil para comprobar el eventual efecto de dichos condicionantes individuales en las percepciones de riesgo.

Ambos estudios, las rondas 3 y 4, contienen dos indicadores que, respectivamente, aluden directamente a nuestro objetivo de investigación. Estos son la percepción de la posibilidad de un ataque terrorista en suelo europeo y percepción de un posible ataque terrorista en suelo nacional de cada país, ambas planteadas pensando en los siguientes doce meses desde el momento de realización de las entrevistas⁵¹. Así, más allá de los respectivos marcos temporales en los que ambos estudios fueron realizados y la posible afección coyuntural que estos pudieran presentar respecto a la temática que se aborda, en nuestra propuesta se toman ambas dimensiones como variables a explicar frente a los diversos indicadores que se relacionan con los factores explicativos debatidos en el punto anterior. De esta forma, pretendemos contrastar así la posible validez de estos últimos y no tanto su carácter evolutivo a tenor de acontecimientos posteriores⁵². Atendiendo a nuestros objetivos, la estructura de la fuente seleccionada y los datos e indicadores disponibles, esta investigación contiene dos vertientes analíticas confluyentes dentro del estudio de caso. La primera, que podríamos considerar intrínseca vinculada al diseño de la fuente de datos, se circunscribe en un plano *cross-national* que además nos servirá para ir identificando diferencias entre países también como clave interpretativa. La segunda, vinculada a la oportunidad de incorporar dos oleadas de la citada encuesta simultáneamente, se situaría en un marco *cross-time* en aquellos

⁵⁰ El objetivo general de esta conocida encuesta paneuropea es profundizar en el conocimiento de las actitudes, los atributos así como los comportamientos de los ciudadanos y residentes en una treintena de países sobre cuestiones de ámbito económico, social y político. Esta pretende fomentar el estudio comparado entre países, así como longitudinal, realizando una oleada de encuestas cada dos años *European Social Survey, Cumulative File, ESS 1-5* (2012). Data file edition 1.1. Más detalle en: www.europeansocialsurvey.org [15 de enero de 2016]. Hasta la fecha se han realizado siete oleadas desde el año 2002.

⁵¹ En concreto, nos referimos a las variables codificadas como *trrenyr* y *trrcnyr* en la base de datos de la ESS. Aunque las preguntas originales consideraban un total de 4 categorías válidas desde el “muy probable” hasta el “nada probable”, para esta investigación se ha usado una transformación dicotómica de dichas variables. Más adelante se comentará con mayor precisión este respecto.

⁵² Resaltamos de nuevo que estos indicadores seleccionados como variables a explicar desaparecen en las oleadas posteriores de la ESS, por lo que no ha sido posible incluir una dimensión diacrónica más amplia. Otras encuestas transnacionales incluyen preguntas sobre la percepción de riesgo y amenazas, como la *International Social Survey Programme* (ISSP) en su ola de 2006, respecto del papel del gobierno y cuántos derechos y libertades deberían permitirse reducir bajo riesgo de un ataque terrorista. El *Eurobarómetro* también ofrece en alguna de sus encuestas una visión sobre temáticas relacionadas con la percepción del riesgo y amenazas. Sin embargo, ninguna de estas incluye una pregunta que posibilite la misma comparación o la actualización de los datos.



aspectos en los que una perspectiva longitudinal ayude a aclarar alguna consideración⁵³. Tomando como referencia los datos disponibles de nuestra variable a explicar, respecto de la primera de las oleadas se han podido incorporar un total de 23 países, mientras que para la segunda, los datos estaban disponibles para un total de 27⁵⁴. Estos son los que aparecen en las figuras 1 y 2. Antes de seguir explicando el planteamiento de la investigación, se realizará una breve panorámica de las percepciones existentes en los diferentes países y su evolución entre ambas oleadas.

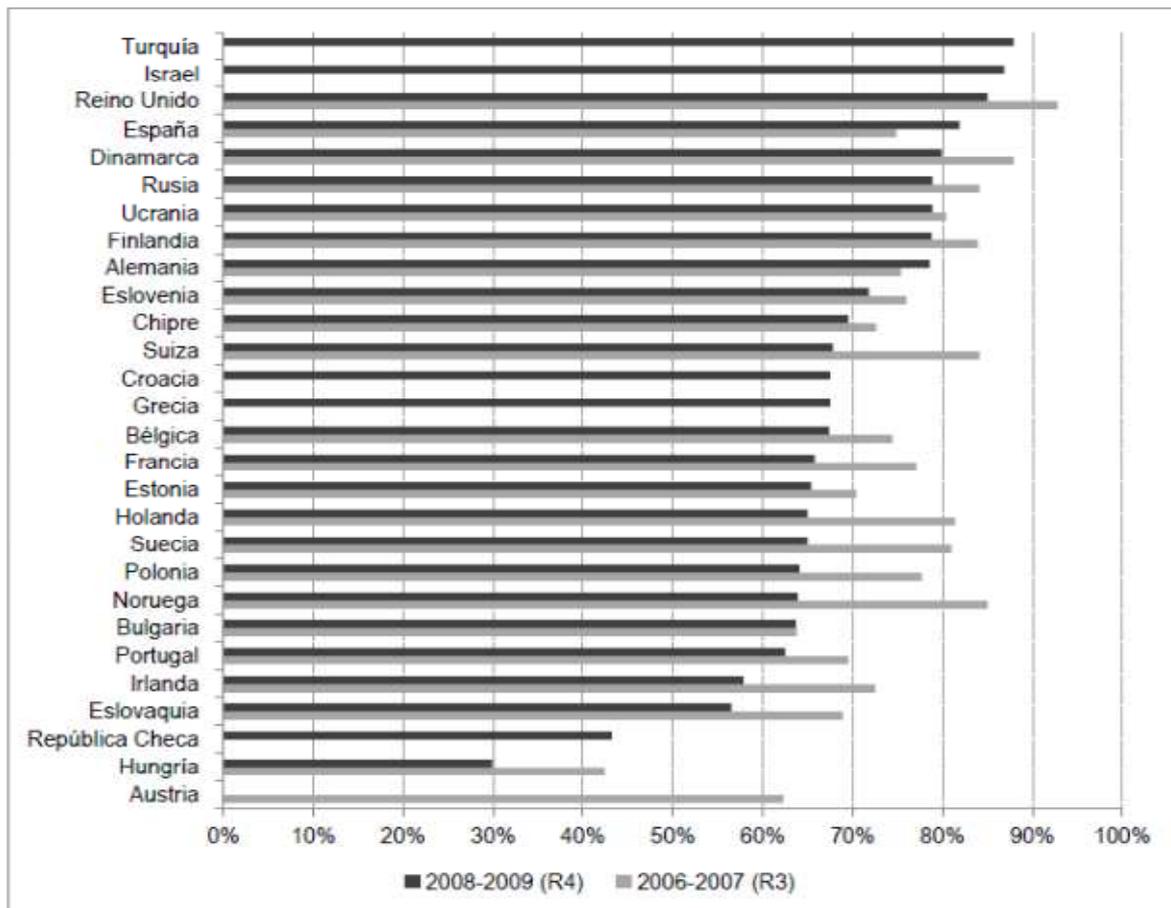
La figura 1 muestra la percepción de los ciudadanos sobre un ataque terrorista en Europa, mientras que la figura número 2, muestra los mismos datos pero en relación a la percepción de un ataque terrorista en el territorio de su país o Estado. En general, la primera figura muestra una tendencia o una disminución en la percepción del atentado terrorista en Europa del “muy probable” y “probable”, al “no muy probable”. En la primera oleada (Ronda 3) el conjunto de respuestas de “muy probable” y “probable”, a excepción de Hungría (con un 42,4%), de todos los países supera el 63% hasta llegar al 92% de Reino Unido, aquí por lo tanto, nueve de cada diez ciudadanos veía probable en los próximos meses un ataque terrorista. En la segunda oleada (Ronda 4), a excepción de Hungría, sucede algo parecido, los ciudadanos de los diferentes países ven como “muy probable” o “probable” un ataque con valores superiores al 56%, hasta el caso español donde ocho de cada diez lo cree probable o muy probable. En esta oleada la percepción de un ataque terrorista disminuye, en una media de 7 puntos, entre las opciones de respuesta de “muy probable” y “probable”. La percepción se mantiene igual en Chipre, Bulgaria y Ucrania, y aumenta en los casos de Alemania y España. En el caso español, el aumento se produce dentro de la categoría de “muy probable”, que pasa del 19,5% al 37,5%. Los valores más altos, en esta cuarta ronda de la ESS, corresponden al Reino Unido y España, países en los que se han producido atentados terroristas, seguido de los países nórdicos. Destaca en este gráfico el caso húngaro ya que en las dos oleadas, la población ante la pregunta de “un ataque terrorista en los próximos doce meses”, se posiciona en el conjunto de respuestas “no muy probable” o “nada probable” con un 57,7% y un 70,1% en la primera y segunda oleada analizada de la ESS, respectivamente. En relación a esta singularidad, también destaca la República Checa donde nos encontramos con valores inferiores a la mitad de la población en la percepción de la probabilidad de un posible atentado terrorista.

⁵³ No obstante, como se explicará con detenimiento a continuación, en este trabajo la diferencia temporal se incorpora en la fase analítico-explicativa fundamentalmente como un recurso de control más que sustantivo.

⁵⁴ Con la salvedad de que para Turquía no se realizó la pregunta sobre posible atentado en el suelo de su país, por lo que en este caso, el análisis se reduce a 26 unidades.



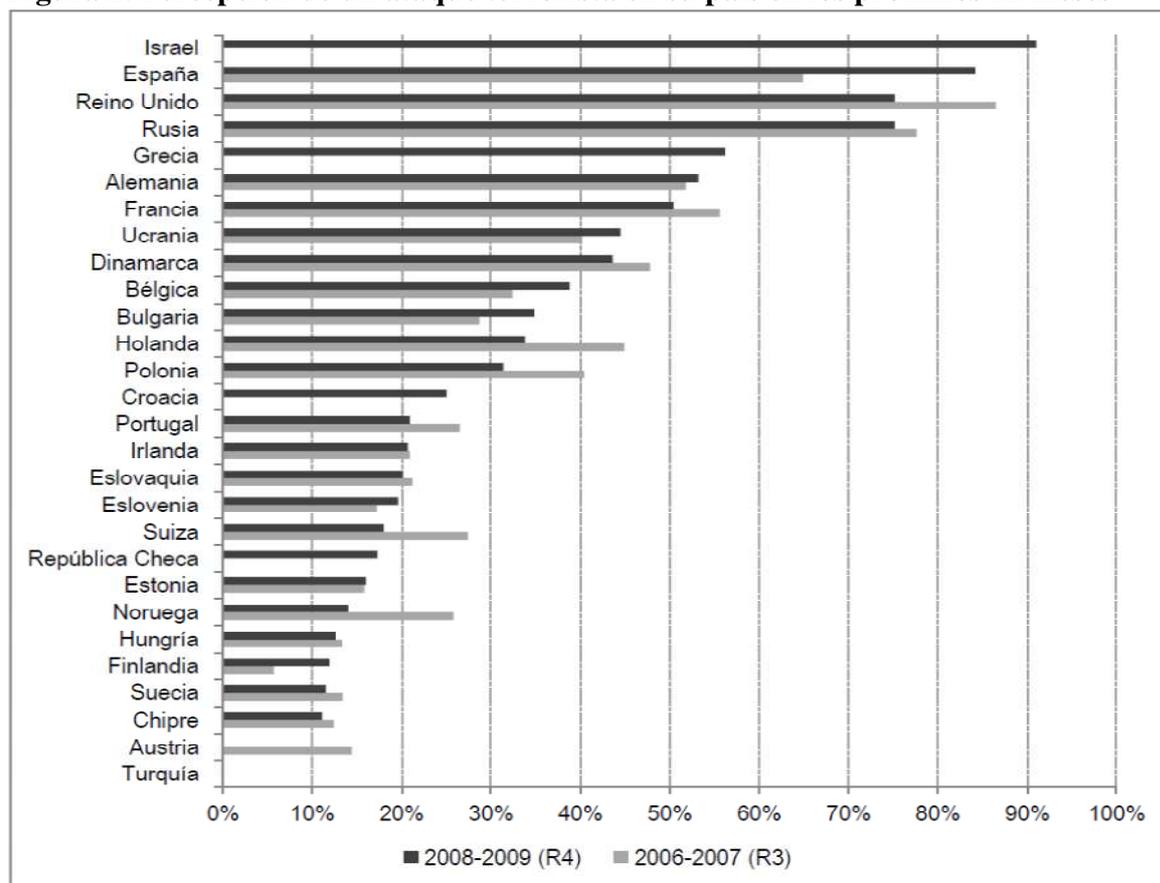
Figura 1. Percepción de un ataque terrorista en algún lugar de Europa en los próximos 12 meses



Fuente: elaboración propia a partir de la ESS

La figura 2, nos muestra la probabilidad percibida por los ciudadanos de un atentado terrorista en los próximos doce meses en el país donde residen. Comparando esta gráfica con la número 1, lo primero que observamos es la disminución en la percepción de un ataque terrorista en territorio nacional frente a un ataque en Europa. En la percepción de un ataque terrorista en territorio nacional, la distribución de repuestas es muy parecida en la primera y segunda oleada analizadas. A excepción de algunos países donde se produce un aumento como Bélgica, Bulgaria, España, Finlandia u otros donde disminuye como es el caso de Suiza, Dinamarca, Reino Unido, Holanda, Noruega, Polonia y Portugal. Destaca el dato para España, en la que se produce un importante incremento entre las dos oleadas en esas categorías de respuesta. Así, los ciudadanos de España, Reino Unido y Rusia perciben una mayor probabilidad tanto en las dos consultas como con respecto al conjunto de países. De nuevo, esta divergencia con respecto a los niveles del resto de países podría ir de la mano del hecho, de nuevo, de que en estos tres países han tenido lugar ataques terroristas⁵⁵.

⁵⁵ En este nivel agregado, el riesgo percibido señala diferencias entre los diferentes países a pesar de una relativa estabilidad entre las dos oleadas con la excepción comentada de España que funciona como un caso atípico, donde la probabilidad aumenta considerablemente. De ahí que, tal y como planteábamos al final del apartado anterior, sea relevante considerar también el hecho estatal.

Figura 2. Percepción de un ataque terrorista en su país en los próximos 12 meses


Fuente: elaboración propia a partir de la ESS

Más allá de las diferencias que se resaltan en los datos descriptivos, para poder realizar el marco explicativo que planteábamos al inicio, estos datos han de ser relacionados con otras características como factores potencialmente explicativos. Por este motivo, las dos oleadas de la ESS han sido integradas en una única base de datos dentro de una estrategia de agregación de datos de sección cruzada o cortes transversales, que ayuda a incrementar el número de observaciones por caso y, además, permite controlar posibles efectos temporales si se quiere⁵⁶. La clave para poder realizar este ejercicio fue el hecho de encontrar los indicadores necesarios de forma equivalente en ambas olas del trabajo de campo⁵⁷. Considerando la estructura final de los datos tras la conversión pertinente, para llevar a cabo el objetivo de investigación se planteó una aproximación estadística multivariable utilizando como variables dependientes las dos señaladas, respectivamente, en las figuras 1 y 2⁵⁸. La técnica de análisis estadístico empleada ha sido el *logit binomial*, donde dichos factores dependientes —percepción de atentado en suelo europeo y percepción de atentado en suelo nacional— se

⁵⁶ Wooldridge, Jeffrey M. (2011): *Introducción a la econometría. Un enfoque moderno*, México D. F., Cengage Learning.

⁵⁷ Se creó una variable llamada *oleada* para identificar a los individuos de uno y otro *round* de la ESS, con referencia en la encuesta realizada en 2006-2007. En los análisis de algunos países, al no existir datos de ambas oleadas en dicha variable, esta fue expulsada de los modelos estadísticos al ser constante para el total de la submuestra. La afección significativa de este factor nos da muestras de la evolución experimentada en cada contexto respecto a las percepciones inherentes a nuestra variable dependiente, también como aspecto de control de esta estrategia.

⁵⁸ Como se adelantaba, las cuatro categorías de las variables originales de percepción del ataque terrorista han sido recodificadas para poder usar variables dicotómicas —*muy y bastante probable* frente a *poco o nada probable* junto a casos perdidos—.



tratan de comprender a partir de un conjunto de atributos independientes presentes también en la base de datos de la ESS. Para las dos variables dependientes se ha realizado un análisis de regresión por cada uno de los países disponibles⁵⁹. En realidad, de esta forma, se han llevado a cabo un total de 45 análisis multivariados distintos con el mismo elenco de variables explicativas en pro de la consecución de la perspectiva comparativa nacional.

Los factores considerados como potencialmente influyentes se pueden dividir en los dos grupos a los que se hacía referencia en el apartado teórico. Por un lado, se han incluido un conjunto de variables sociodemográficas y actitudinales enlazados a los señalados en la literatura como principales aspectos intervinientes o predictores de la percepción sobre riesgo terrorista: sexo, edad —y su distribución cuadrática para poder controlar un posible efecto curvilíneo respecto a nuestras variables dependientes—, nivel educativo, lugar de residencia, ideología e interés por la política⁶⁰. Respecto a la posible influencia de los medios de comunicación, como segundo bloque, se han incluido un total de seis indicadores: tiempo de visionado de televisión, tiempo de seguimiento de radio, frecuencia de lectura de periódico, seguimiento televisivo de programas políticos, seguimiento radiofónico de programas políticos y lectura de noticias políticas en periódicos⁶¹. Para extender los posibles efectos de los medios de comunicación, dada la estructura de estas variables, se decidió incluir también en el análisis multivariado las interacciones de cada tipo de medio entre ambas mediciones⁶². Los resultados de los análisis que se han llevado a cabo se presentan y resumen en el siguiente apartado.

4. Resultados de la investigación

Las tablas 2 y 3 contienen una síntesis de los resultados de los análisis de regresión para cada uno de los países estudiados⁶³. En concreto la primera de ellas expone los resultados respecto de los factores sociodemográficos y actitudinales, mientras que la segunda muestra la influencia de los factores de consumo mediático. Comenzamos destacando que, tal y como muestran ambas tablas, no hemos hallado ninguno que sea explicativo para todos los casos. No obstante, si parecen apreciarse algunas tendencias más claras que otras. Respecto de la influencia del sexo en la percepción de las amenazas terroristas, observamos que en todos los casos donde esta variable resulta significativa lo hace en el sentido esperado que marcaba la literatura previa. Así, en un total de nueve países —Chipre, República Checa, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Reino Unido, Polonia, Suecia y Turquía— el hecho de ser mujer

⁵⁹ Aunque se podía haber realizado alternativamente algún tipo de estrategia global de carácter multinivel, más allá de algunos problemas de tipo técnico que se planteaban a tenor de los datos disponibles, se perdía principalmente la profundidad comparativa que se pretendía desde el principio. De ahí que se haya preferido replicar el análisis país por país a todos los disponibles para cada variable dependiente.

⁶⁰ En la base de datos de la ESS, las variables originales son —en orden respectivo al texto—: *sexo*, *agea*, *edulvla*, *domicil*, *lrscalle* y *polintr*.

⁶¹ Las tres primeras —que aparecen en la ESS bajo los códigos *tvttot*, *rdttot* y *nwsptot*— se refieren al consumo general de cada tipo de medio en un día laborable, en una escala que oscila entre nada hasta más de 3 horas, en categorías que reflejan intervalos de media hora. En nuestro análisis, estas tres han sido incorporadas respetando la codificación original. Las tres segundas referidas a la actualidad política —cuyos códigos son *tvpol*, *rdpol*, y *nwsppol*—, tienen originalmente un planteamiento y codificación similar. Sin embargo, para este trabajo hemos preferido simplificar su estructura transformándolas a mediciones de tipo dicotómico, donde la unidad representa cualquier nivel de seguimiento de información política en cada medio frente al cero que representa el no seguimiento de este tipo de información.

⁶² La tabla nº 3 en anexos incluye los estadísticos descriptivos de dichos indicadores en ambas oleadas, según el tratamiento mediante el cual luego han sido insertado en los análisis multivariados.

⁶³ Los presentamos de esta forma a modo de simplificación; en cualquier caso, los resultados de dichos análisis pueden consultarse en tablas anexas número 4 y 5.



influiría positivamente en la mayor percepción de amenaza en suelo europeo; esta relación se evidencia de la misma manera en otros once países respecto de la percepción de amenaza en suelo nacional —Bulgaria, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Irlanda, Noruega, Polonia, Reino Unido, Suecia, Suiza y Ucrania—. En el caso de la edad la tendencia marcada también apunta a una mayor percepción de las amenazas terroristas, tanto en suelo europeo como en suelo nacional, conforme se incrementa el número de años. De hecho, la edad es la variable que en más países se muestra influyente. Aunque la tendencia sea la anteriormente citada, también es cierto que existen algunos matices, como es el caso de Reino Unido. Atendiendo al nivel educativo, nuestro análisis evidencia que la tendencia es diferente dependiendo del ámbito de la amenaza. En el caso de un posible ataque en suelo europeo, en un total de diez países —Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Israel, Noruega y Portugal—, la influencia sería positiva y en un único caso negativo, Chipre. Por el contrario, esta misma variable respecto a la amenaza en suelo nacional resulta significativa en sentido negativo en un total de nueve casos —Chipre, Croacia, Eslovenia, Holanda, Hungría, Portugal, Suecia, Suiza y Ucrania—. Más allá de la diferencia de contextos de influencia, la modificación del sentido de la relación de este factor es un hallazgo interesante que pone de relieve la diferente comprensión de este fenómeno en distintos grupos de ciudadanos según su nivel de instrucción. Sobre la incidencia del hábitat en la percepción del riesgo, los datos tampoco muestran tendencias generales sino más específicas en algunos países. Por ejemplo, de nuevo en el Reino Unido se aprecia que a menor tamaño de la población, mayor sería la percepción del riesgo, tanto en suelo europeo como en suelo nacional —o que también sucede en Turquía o Noruega con algún matiz, aunque solo sobre la percepción del riesgo en suelo nacional—. Por el contrario, se puede destacar el caso de Bélgica donde vivir en ámbitos no urbanos incrementa la probabilidad de percibir la amenaza —con el matiz de que en las grandes urbes este factor es negativo— y también Rusia.

En el caso de la ideología tampoco hemos encontrado evidencias sistemáticas de relación con la percepción del riesgo terrorista. No obstante, sí que aparece algún tipo efecto significativo en múltiples países de los que han sido examinados en los análisis. En este caso la explicación parece evidenciarse de manera contextual o inherente a cada uno de los países. Por ejemplo, en Reino Unido, posicionarse en la extrema izquierda respecto al centro o centro-derecha, disminuiría la probabilidad de la percepción de las amenazas terroristas. También destaca el caso de Rusia en el que posicionarse en cualquiera de las categorías de la derecha resultaría un factor mitigante de la percepción del riesgo. En sentido contrario, nos encontramos con el caso de Israel donde posicionarse en categorías extremas de este indicador —izquierda y derecha—, incrementa la probabilidad de percibir las amenazas. Por su parte, respecto al interés por la política, los resultados evidencian una tendencia mucho más clara. Hasta en un total de catorce países —Alemania, Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca, España, Estonia, Grecia, Hungría, Israel, Polonia, Reino Unido, República Checa y Suecia— este indicador se correlaciona positivamente con la percepción de amenaza en suelo europeo. Por el contrario, esta relación es algo más matizable respecto a la percepción de amenaza en suelo nacional: se mantiene positivo para un total de ocho países —Alemania, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Hungría, Israel, Reino Unido y Polonia—, mientras que en otros cuatro —Chipre, Eslovaquia, Eslovenia y Noruega— su influencia sería negativa. De nuevo, y más allá de los matices señalados, esta influencia de la politización en la percepción es un hallazgo importante en tanto apunta a un tipo de ciudadano más sensible o con mayor sensibilización a este tipo de preocupaciones que otros.



Tabla 1. Países en los que aparece la influencia de factores sociodemográficos o actitudinales en la percepción del riesgo de atentado

Factor	En suelo nacional	En suelo europeo
Sexo	Bulgaria, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Irlanda, Noruega, Polonia, Reino Unido, Suecia, Suiza, Ucrania	Alemania, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Polonia, Reino Unido, Rep. Checa, Suecia, Turquía
Edad	Alemania, Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Noruega, Polonia, Reino Unido, Rusia, Suecia, Suiza, Ucrania	Alemania, Bulgaria (-), Grecia, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Holanda, Hungría, Irlanda, Noruega, Portugal, Reino Unido, Rusia, Suecia, Ucrania
Nivel educativo	Chipre (-), Croacia (-), Eslovenia (-), Holanda (-), Hungría (-), Portugal (-), Suecia (-), Suiza (-), Ucrania (-)	Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre (-) Dinamarca, Finlandia, Francia, Israel, Noruega, Portugal
Hábitat	Austria, Eslovenia (-), Estonia (-), Finlandia (-), Hungría (-), Irlanda, Noruega (-), Portugal (-), Reino Unido (-), Rep. Checa (-), Rusia	Bélgica (*), España (-), Estonia, Irlanda, Israel Noruega (-), Reino Unido (-), Rusia
Ideología	Alemania (*), Austria, Dinamarca, Eslovaquia (*), Eslovenia (-), España (*), Estonia (*), Finlandia (-), Holanda, Hungría (-), Irlanda, Israel, Noruega (-), Polonia (-), Portugal, Reino Unido (-), Rep. Checa, Rusia (-), Suiza (-), Ucrania (-)	Alemania, Bélgica (*), Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda (-), Israel, Noruega (*), Portugal, Reino Unido (-), Rusia (-), Suecia, Suiza (*), Turquía
Interés político	Alemania, Bélgica, Chipre (-), Dinamarca, Eslovaquia (-), Eslovenia (-), Grecia, Hungría, Israel, Noruega (-), Polonia, Reino Unido	Alemania, Austria, Bélgica, Croacia, Dinamarca, España, Estonia, Grecia, Hungría, Israel, Polonia, Reino Unido, Rep. Checa, Suecia

Fuente: elaboración propia a partir de las tablas 4 y 5 presentes en anexo.

Interpretación: el efecto de la variable es significativo en ese país con un sentido negativo si aparece seguido de (-), con un efecto positivo y negativo (*) en alguna de sus opciones de respuesta y positivo si no va seguida de ningún paréntesis.

Considerando ahora las principales variables con respecto al consumo de medios de comunicación en relación a nuestra principal variable dependiente los resultados solo muestran una tendencia que se intuye más general. Ésta es la frecuencia de escucha de radio. Este indicador resulta positivo hasta en diez países —Eslovenia, España, Finlandia, Grecia, Holanda, Irlanda, Israel, Polonia, Portugal y Reino Unido— con respecto a un posible atentado terrorista en suelo europeo. Solo en Chipre y Turquía esta variable se muestra significativa con un sentido negativo. Sin embargo, esta influencia cambia en algunos casos en su interacción con el seguimiento de contenidos políticos, como es el caso de Chipre en sentido positivo o Finlandia, Holanda, Irlanda, Polonia, Portugal y Reino Unido hacia un sentido negativo. La influencia del seguimiento radiofónico se mantiene positiva en el caso de la posible amenaza en suelo nacional en seis países —Croacia, Eslovaquia, Holanda, Israel, Polonia, Portugal y Reino Unido—. Respecto de la influencia del resto de indicadores de consumo mediático las relaciones son mucho más difusas tal y como se puede observar. En ese sentido, es probable que la explicación se tenga que realizar de manera específica atendiendo a las peculiaridades de cada uno de los países.



Tabla 2. Países en los que aparece la influencia de factores asociados al consumo mediático en la percepción del riesgo de atentado

	Nacional	Europeo
Tiempo visionado TV	Croacia (-), Israel, Noruega (-), Reino Unido, Rep. Checa, Suiza (-)	Chipre, Croacia (-), Eslovaquia, Irlanda, Reino Unido, Rep. Checa
Seguimiento TV-político	Bélgica, España, Israel, Rep. Checa, Eslovenia (-)	Alemania, Croacia (-), Eslovaquia, España, Reino Unido, Suecia
Tiempo TV*Seg. Político	Noruega, Suiza, Israel (-), Rep. Checa (-).	Croacia, Eslovaquia (-), Israel (-), Rep. Checa (-) Suiza, Ucrania
Tiempo escucha radio	Croacia, Eslovaquia, Holanda, Israel, Polonia, Portugal	Chipre (-), Eslovenia, España, Finlandia, Grecia, Holanda, Irlanda, Israel, Polonia, Portugal, Reino Unido, Turquía (-)
Seguimiento radio-político	Croacia, Reino Unido	Alemania (-), Eslovaquia (-), Hungría (-), Reino Unido, Turquía
Tiempo radio*Seg. Político		Chipre, España (-), Finlandia (-) Holanda (-), Irlanda (-), Polonia (-), Portugal (-), Reino Unido (-)
Frecuencia lectura periódico	Croacia, Noruega, Ucrania	Austria, Bulgaria, Dinamarca, Suecia
Seguimiento periódico-político	Bélgica (-), Eslovaquia (-), Grecia (-), Hungría (-), Suecia (-)	Alemania, Austria, Bélgica (-), Chipre, Noruega
Tiempo periódico*Seg. Político	Croacia (-), Noruega (-)	Alemania (-), Austria (-), Portugal (-), Suecia (-)

Fuente: elaboración propia a partir de las tablas 4 y 5 presentes en anexos.

Interpretación: el efecto de la variable es significativo en ese país con un sentido negativo si aparece seguido de (-), con un efecto positivo y negativo (*) en alguna de sus opciones de respuesta y positivo si no va seguida de ningún paréntesis.

Antes de finalizar este apartado, tenemos que destacar otras cuestiones relevantes respecto a los modelos explicativos que han sido realizados. En primer lugar, hay que considerar que el nivel de explicación de la varianza que han arrojado los análisis estadísticos no es excesivamente alto atendiendo a los indicadores al respecto. Esto nos lleva a pensar que es necesario indagar en torno a otros posibles indicadores individuales distintos a los señalados por la literatura hasta el momento para ampliar el grado de explicación de la percepción de riesgo sobre la producción de atentados. En segundo lugar, considerando la variable oleada (véase tablas 4 y 5 en anexos), tenemos que destacar que la significación negativa de este indicador en prácticamente en la mayoría de los análisis realizados muestra que se produce un decrecimiento generalizado sobre la percepción en suelo europeo entre ambas encuestas. Y en el mismo sentido, respecto a la probabilidad de atentado en suelo nacional, hay once países en los que decrece y cinco donde se incrementa de los considerados. Seguramente, este panorama sea muy diferente a día hoy, pues desde ambas oleadas la situación en Europa respecto al terrorismo ha experimentado cambios relevantes. Lamentablemente, no podemos atender nada más que a esta evolución longitudinal que ha sido esbozada.



5. Conclusiones

Señalábamos al inicio de esta investigación que nuestro objetivo era esclarecer los factores que ayudaban a comprender, en el plano individual, qué tipo de personas sentían su vida más vulnerable por el riesgo de sufrir en su país o en un país de su entorno un atentado de carácter terrorista. Esta pregunta sustantiva la consideramos relevante y pertinente en un mundo donde el fenómeno terrorista se presenta cada vez más con un carácter internacional y transfronterizo, y en el que los diversos medios de comunicación, pese a su evolución, siguen teniendo un papel fundamental para crear las imágenes del mundo en el que vivimos. Para ello, hemos desarrollado un estudio de caso a partir de datos individuales de diferentes países europeos y diferentes momentos temporales, combinando diferentes estrategias analíticas comparativas y sincrónicas. De esta forma, hemos pretendido estudiar cómo los factores más importantes señalados por la literatura al respecto eran capaces también de resultar determinantes en el mosaico de realidades sociopolíticas que supone el mapa europeo.

Si bien la panorámica descriptiva inicial mostraba diferencias entre países, las evidencias empíricas de los modelos multivariados presentados en el trabajo, muestran también consistencia con la mayoría de los trabajos anteriores. No obstante, hemos de señalar que dichas evidencias no son extrapolables a la unanimidad de los países sometidos a estudio. Entre las tendencias más destacables, apreciamos que el sexo, la edad y el nivel educativo son predictores más generales de las percepciones de las amenazas terroristas que otras variables consideradas. El comportamiento de estos factores muestra efectos en el mismo sentido que traspasan las líneas fronterizas, lo cual nos apunta segmentos de población más sensible a este tipo de riesgos. Vale la pena apuntar que el riesgo de carácter más global era más destacado, por ejemplo, entre las personas entrevistadas que tenían mayor nivel educativo. Por el contrario, las evidencias de nuestro análisis no muestran tendencias tan claras respecto al consumo de medios de comunicación o la ideología política. Respecto de la influencia mediática, consideramos que este hallazgo no invalida necesariamente el presupuesto de partida sino que probablemente pueda explicarse mejor atendiendo a las lógicas y dinámicas internas de cada uno de los países o Estados. Sin olvidar, por supuesto, que las nuevas dinámicas de comunicación al calor de las redes sociales u otros fenómenos asociados a internet más recientes —y que no considera este estudio— puedan aportar evidencias más actuales al respecto. Por último, uno de los hallazgos más novedosos que aporta este trabajo, es que las personas con mayor grado de politización presentan una mayor percepción del riesgo de atentado en un país europeo. Es importante resaltar este hallazgo y ponerlo en relación al anterior respecto del nivel de instrucción, pues incide en la idea de que las preocupaciones de carácter más global presentan un perfil más identificable por encima de las fronteras nacionales que las que se refieren a riesgos sobre el propio territorio; algo que, a nuestro juicio, puede resultar relevante para el abordaje público o institucional de la concienciación ciudadana ante la problemática del terrorismo.



Anexos.

Tabla 3. Estadísticos descriptivos de las variables independientes

	Round 3 (2006-2007)					Round 4 (2008-2009)				
	Mínimo	Máximo	Media	Desviación típica	N válido	Mínimo	Máximo	Media	Desviación típica	N válido
Sexo (mujer)	0	1	0.54	0.50	42903	0	1	0.54	0.50	52596
Edad	14	101	47.49	18.55	42698	15	123	47.57	18.53	52449
Nivel educativo	1	5	3.11	1.35	42792	1	5	3.11	1.37	52503
Domicilio: Gran ciudad	0	1	0.20	0.40	43000	0	1	0.26	0.44	52626
Domicilio: Suburbios/Cercanía ciudades	0	1	0.12	0.32	43000	0	1	0.10	0.30	52626
Domicilio: Pueblo/Ciudad media	0	1	0.31	0.46	43000	0	1	0.29	0.45	52626
Domicilio: Pueblo pequeño	0	1	0.31	0.46	43000	0	1	0.30	0.46	52626
Domicilio: núcleo aislado	0	1	0.06	0.24	43000	0	1	0.05	0.22	52626
Ideología: Extrema Izquierda	0	1	0.10	0.29	43000	0	1	0.10	0.29	52626
Ideología: Centro Izquierda	0	1	0.18	0.38	43000	0	1	0.17	0.38	52626
Ideología: Centro	0	1	0.28	0.45	43000	0	1	0.28	0.45	52626
Ideología: Centro Derecha	0	1	0.17	0.37	43000	0	1	0.17	0.37	52626
Ideología: Extrema Derecha	0	1	0.12	0.32	43000	0	1	0.13	0.34	52626
Interés político	0	1	0.47	0.50	42875	0	1	0.46	0.50	52487
Tiempo visionado TV	0	7	4.20	2.03	42859	0	7	4.37	2.07	52499
Tiempo escucha radio	0	7	2.99	2.64	42745	0	7	2.75	2.63	52356
Frecuencia lectura periódico	0	7	1.42	1.29	42832	0	7	1.30	1.29	52476
Seguimiento TV-político	0	1	0.89	0.31	43000	0	1	0.88	0.32	52626
Seguimiento radio-político	0	1	0.63	0.48	43000	0	1	0.58	0.49	52626
Seguimiento periódico-político	0	1	0.62	0.48	43000	0	1	0.58	0.49	52626

Fuente: elaboración propia a partir de la ESS



Tabla 4. Factores explicativos de la percepción de amenaza terrorista en suelo europeo. Comparativa países

	Austria	Bélgica	Bulgaria	Suiza	Chipre	Rep. Checa	Alemania	Dinamarca	Estonia	España	Finlandia	Francia	Reino Unido	Grecia
Sexo (mujer)	.094	-.026	-.033	.040	.364***	.234*	.127*	.350***	.085	.107	.197*	.005	.244*	-.037
Edad	.017	.009	-.025*	.012	.012	.000	.030**	.031*	.039***	.001	.054***	.023*	.099***	.054**
Edad2	.000	.000	.000*	.000	.000	.000	.000**	.000**	.000***	.000	.000***	.000	-.001***	-.001**
Nivel educativo	.153*	.166***	.101*	.033	-.116*	.058	.066*	.114*	-.033	.000	.155***	.086**	.036	.039
Ideología (ref. centro/NR)														
Extrema Izquierda	-.144	-.284*	.010	-.348*	.390*	.139	.001	-.244	.535***	-.054	.528*	-.042	-.433*	-.135
Centro Izquierda	-.174	-.081	-.083	.078	.207	.190	-.003	-.045	.143	-.027	.082	.014	-.188	-.140
Centro Derecha	.072	-.069	.087	.260*	.036	-.066	.199*	.374*	-.162	.128	.148	.120	-.385**	-.006
Extrema Derecha	.224	-.060	.153	.044	.268*	.054	.380*	.231	.195	.084	.036	.209*	-.004	-.198
Residencia (ref. aislado/NR)														
Pueblo pequeño	-.180	.303*	-.029	.253	-.20.493	-.341	-.078	.291	-.100	-.515*	.000	.151	-.436	-.612
Pueblo/Cuidad media	-.304	.407*	.353	.121	-.21.216	-.103	-.284	-.011	.099	-.460*	.018	.102	-.594*	-.659
Suburbios/Cercanía ciudades	-.276	.494*	.063	-.089	-.20.822	.114	-.044	-.046	.565*	-.425	-.053	.114	-.501	-.111
Gran ciudad	-.356	-.356*	.076	-.033	-.20.543	-.045	-.327	.076	.179	-.381	-.013	-.053	-.1303***	-.1031
Interés político	.246*	.238**	-.015	.031	.010	.566***	.410***	.235*	.183*	.191*	.029	.105	.218*	.418***
Tiempo visionado TV	.026	-.056	-.058	-.060	.170*	.145*	-.038	-.042	-.050	.062	-.020	-.021	.136**	-.055
Seguimiento TV-político	-.263	-.140	-.180	-.033	-.056	.285	.298*	.269	-.184	.661**	-.060	.038	.557*	-.173
Tiempo TV*Seg. político	.040	.081	.071	.110*	-.099	-.168*	.047	.048	.083	-.091	.048	.049	-.085	.022
Tiempo escucha radio	.039	-.018	.048	.030	-.105**	.033	.003	-.037	.011	.052*	.147*	.025	.062*	.079**
Seguimiento radio-político	.261	-.181	-.022	-.090	-.031	-.287	-.259*	-.239	-.002	-.021	-.052	.061	.492**	-.171
Tiempo radio*Seg. Político	-.063	.052	-.066	-.015	.173***	.016	.048	.052	-.029	-.028	-.157*	-.002	-.110*	.000
Frecuencia lectura periódico	.285*	.063	.134*	-.031	.011	-.045	.023	.389*	-.082	.139	-.061	-.004	-.016	.079
Seguimiento periódico-político	.293*	-.328*	-.064	.112	.343*	-.117	.214*	-.058	.166	-.210	-.041	-.146	-.105	-.338
Tiempo periódico*Seg. Político	-.271*	.038	-.045	-.023	-.061	.005	-.204*	-.324	.090	-.115	.117	-.035	.076	.004
Oleada (ref. 2007)	-	-.366***	-.043	-.937***	-.103	-	.108	-.609***	-.252**	.425***	-.351***	-.578***	-.876***	-
Constante	-.708*	.269	.571	.801*	.20.952	-.856	-.093	.454	-.146	.915*	-.477	-.176	-.452	.400
Chi cuadrado (gl)	48.095 (22)**	132.045 (23)***	46.561 (23)**	184.246 (23)***	103.223 (23)***	60.341 (22)**	149.076 (23)***	100.187 (23)***	72.326 (23)***	59.416 (23)***	133.937 (23)***	137.903 (23)***	272.900 (23)***	48.542 (22)**
R2 (Nagelkerke)	.030	.053	.025	.077	.079	.045	.041	.055	.035	.023	.053	.049	.116	.040
N	2137	3493	2576	3502	1823	1788	5405	3027	2891	3928	4041	3925	4567	1687

Fuente: elaboración propia a partir de la ESS. Para cada país y variable independiente, se muestran los coeficientes de la regresión logística (β) y si estos son significativos en negrita [**p ≤ .100 | *p ≤ .050 | **p ≤ .010 | ***p ≤ .001]

Tabla 4 (continuación). Factores explicativos de la percepción de amenaza terrorista en suelo europeo. Comparativa países

	Croacia	Hungría	Irlanda	Israel	Holanda	Noruega	Polonia	Portugal	Rusia	Suecia	Eslovenia	Eslovaquia	Turquía	Ucrania
Sexo (mujer)	-.195	-.017	-.085	-.028	.073	-.071	.231**	-.058	.083	.227**	.097	-.103	.481**	.011
Edad	.049*	.037**	.052***	.010	.035**	.043***	.013	.026*	.033*	.077***	.055***	-.011	.020	.033*
Edad2	.000*	.000***	.000***	.000	.000**	.000**	.000	.000*	.000*	-.001***	-.001***	.000	.000	.000*
Nivel educativo	-.041	.024	.024	.111*	.020	.148**	.001	.069*	-.030	-.018	-.033	.072	-.053	-.021
Ideología (ref. centro/NR)														
Extrema Izquierda	.306	.017	.197	.839**	-.149	-.348*	-.055	.281*	.206	-.005	.010	.286*	.634*	.227
Centro Izquierda	-.313	-.067	.087	.053	.047	.034	-.139	.040	-.130	.016	-.034	-.093	-.094	.134
Centro Derecha	-.021	-.088	-.247*	-.069	-.032	.296*	.005	.103	-.298*	.266*	.088	-.101	.323	-.106
Extrema Derecha	.258	.041	-.038	.429*	-.004	.033	-.070	.017	-.556***	.199	.129	-.373**	.004	.021
Residencia (ref. aislado/NR)														
Pueblo pequeño	.571	-.233	.035	.325	.058	-.085	-.174	-.369	.301	-.022	.122	-.203	.304	-.19.806
Pueblo/Cuidad media	.708	-.328	-.088	.009	.050	-.131	.060	.219	.649*	-.095	.121	-.365	-.118	-.19.671
Suburbios/Cercanía ciudades	.749	-.450	.157	.855*	.344	-.356*	.075	.030	-.004	.130	-.153	-.022	.294	-.19.823
Gran ciudad	.329	-.446	.321*	.371	-.021	-.091	-.113	-.134	.540*	-.115	.345	-.310	-.026	-.19.929
Interés político	.349*	.363***	.131	.666***	.098	.066	.323***	-.038	-.042	.145*	.066	-.122	.049	.029
Tiempo visionado TV	-.213**	-.013	.111*	.083	.012	.055	-.082	-.015	.004	.045	.079	.093*	-.067	-.030
Seguimiento TV-político	-.851*	-.001	.229	.380	.112	-.024	-.100	-.231	-.076	.507*	.202	.685**	-.129	-.145
Tiempo TV*Seg. político	.149*	.046	-.050	-.138*	.019	-.034	.094	.074	.059	-.063	-.048	-.144*	-.066	.114*
Tiempo escucha radio	-.063	.014	.067*	.172*	.090**	-.011	.081*	.104***	.022	-.022	.090*	-.011	-.754*	.013
Seguimiento radio-político	.135	-.284*	.068	.104	.146	.179	.045	.133	-.005	-.139	-.095	-.300*	.382**	.195
Tiempo radio*Seg. Político	.074	.016	-.076*	-.091	-.074*	.006	-.073*	-.068*	-.022	.035	-.064	.055	.155	-.028
Frecuencia lectura periódico	-.092	.006	-.020	-.028	.035	.077	-.021	.135	.052	.208*	-.010	-.034	.312	.140
Seguimiento periódico-político	.077	-.123	.173	.324	.156	.547**	.184	.063	.172	.046	.130	-.040	-.146	.066
Tiempo periódico*Seg. Político	-.054	.005	-.019	.011	-.132	-.153	-.022	-.190*	-.050	-.225*	-.044	-.028	.304	-.147
Oleada (ref. 2007)	-	-.595***	-.670***	-	-.884***	-.1.208***	-.668***	-.328***	-.351***	-.822***	-.223*	-.566***	-	-.135
Constante	.316	-.757	-.945**	.146	.101	-.210	.699	-.186	.198	-.905**	-.505	.779*	1.424*	20.180
Chi cuadrado (gl)	64.586 (22)***	102.432 (23)***	143.578 (23)***	107.864 (22)***	167.218 (23)***	289.161 (23)***	107.087 (23)***	120.805 (23)***	97.358 (23)***	230.042 (23)***	49.945 (23)***	107.957 (23)***	41.592 (22)*	48.474 (23)**
R2 (Nagelkerke)	.072	.051	.061	.091	.068	.126	.050	.044	.041	.089	.028	.047	.050	.026
N	1224	2708	3187	2163	3499	3266	2987	3724	3833	3659	2752	3103	1576	2870

Fuente: elaboración propia a partir de la ESS. Para cada país y variable independiente, se muestran los coeficientes de la regresión logística (β) y si estos son significativos en negrita [**p ≤ .100 | *p ≤ .050 | **p ≤ .010 | ***p ≤ .001]



Tabla 5. Factores explicativos de la percepción de amenaza terrorista en suelo nacional. Comparativa países

	Austria	Bélgica	Bulgaria	Suiza	Chipre	Rep. Checa	Alemania	Dinamarca	Estonia	España	Finlandia	Francia	Reino Unido	Grecia
Sexo (mujer)	.073	.108	.224*	.318***	.104	.143	.076	.360***	.088	.103	.465***	-.022	.189*	-.004
Edad	.042*	.064***	-.014	.056***	.038	.013	.046***	.041***	.017	.058***	.048***	.048***	.091***	.042*
Edad2	.000*	.000***	.000	.000**	.000	.000	.000***	.000**	.000	.000	.000*	.000***	-.001***	.000*
Nivel educativo	.031	-.025	.013	-.081*	-.173**	.068	.001	.035	-.071	.043	-.061	.034	.004	-.010
Ideología (ref. centro/NR)														
Extrema Izquierda	-.195	-.034	.073	-.506**	.200	.534*	-.129	-.129	.412*	-.085	.072	-.057	-.467**	.102
Centro Izquierda	-.180	-.139	-.084	-.114	-.227	-.047	-.177**	-.068	-.112	-.238**	-.360*	-.079	-.169	.082
Centro Derecha	-.098	-.001	.091	-.020	-.356	.069	-.030	-.020	-.769***	.272*	-.088	.147	-.310**	-.068
Extrema Derecha	.448*	.027	.128	-.133	.037	-.137	.325*	.236*	-.656***	.236	-.110	.059	.110	-.257
Residencia (ref. aislado/NR)														
Pueblo pequeño	-.040	.087	.005	.031	18.838	-.515	.231	.013	-.445*	-.074	-.022	.097	-.435*	-.274
Pueblo Ciudad media	.278	.186	.231	-.070	18.842	-.605	.145	-.050	-.090	-.156	-.243	.079	-.444*	.011
Suburbios/Cercanía ciudades	-.037	.058	.000	-.183	18.886	-.729	.144	-.097	-.164	.150	-.157	.073	-.335	-.689
Gran ciudad	.577*	-.326	.121	-.230	18.866	-.878*	.002	-.135	.161	-.061	-.353*	-.100	-.935***	-.402
Interés político	.218	.139*	.062	.079	-.430**	.148	.222***	.214*	.096	.010	-.006	.058	.168*	.226*
Tiempo visionado TV	.069	.044	-.064	-.169*	.070	.275***	-.015	-.048	.035	.088	-.066	.017	.071*	-.065
Seguimiento TV-político	.137	.481*	.213	-.066	.683	.748*	.067	.185	-.362	.364*	-.414	.029	.166	-.152
Tiempo TV*Seg. político	.010	-.073	-.021	.144*	-.127	-.295***	.040	.035	.021	-.095	.047	-.015	-.026	.084
Tiempo escucha radio	-.046	.008	.007	.046	.081	.043	-.009	.015	-.013	.037	-.076	.026	.032	.040
Seguimiento radio-político	.018	-.179	.122	-.022	-.008	-.040	-.086	-.125	.175	-.006	-.241	.068	.219*	.031
Tiempo radio*Seg. Político	-.003	.021	-.030	-.027	-.037	-.036	.026	.007	.026	-.004	.101	-.002	-.048	-.009
Frecuencia lectura periódico	.228	.085	.033	.080	-.038	.033	.038	.026	.067	-.036	.119	.065	.024	-.019
Seguimiento periódico-político	.227	-.318**	-.149	-.058	.075	-.129	.062	-.092	-.035	-.071	-.213	-.140	-.053	-.560**
Tiempo periódico*Seg. Político	-.166	-.068	.083	-.081	.019	-.024	-.130	-.077	-.074	-.060	.004	-.079	.051	.165
Oleada (ref. 2007)	-	.296***	.321***	-.517***	-.008	-	.016	-.177*	.003	1.053***	.837***	-.206**	-.784***	-
Constante	-3.929***	-2.770***	-1.033	-2.502***	-21.857	-2.603***	-1.458***	-1.492***	-1.865***	-1.165	-3.947***	-1.490***	-6.29	-5.08
Chi cuadrado (gl)	62.693 (22)***	171.472 (23)***	53.741 (23)***	178.429 (23)***	44.351 (23)**	55.100 (22)***	125.979 (23)***	71.610 (23)***	79.467 (23)***	243.148 (23)***	150.473 (23)***	122.848 (23)***	297.141 (23)***	54.770 (22)***
R2 (Nagelkerke)	.051	.066	.029	.075	.045	.050	.031	.031	.046	.088	.080	.041	.101	.042
N	2178	3508	2571	3513	1909	1811	5394	3031	2933	4029	3942	4566	1721	

Fuente: elaboración propia a partir de la ESS. Para cada país y variable independiente, se muestran los coeficientes de la regresión logística (β) y si estos son significativos en negrita [p ≤ .100 | * p ≤ .050 | ** p ≤ .010 | *** p ≤ .001]

Tabla 5 (continuación). Factores explicativos de la percepción de amenaza terrorista en suelo nacional. Comparativa países

	Croacia	Hungría	Irlanda	Israel	Holanda	Noruega	Polonia	Portugal	Rusia	Suecia	Eslovenia	Eslovaquia	Ucrania
Sexo (mujer)	.100	.106	.218*	.122	.119*	.305***	.177*	.124	.071	.532***	.079	-.067	.257***
Edad	.108***	.063***	.054***	-.034	.052***	.047***	.048***	.014	.030**	.077***	.088***	.023	.036**
Edad2	-.001***	-.001***	.000**	.000	.000***	.000**	.000***	.000	.000+	.000**	-.001***	.000	.000*
Nivel educativo	-.231**	-.147*	-.033	.149*	-.095**	-.065	-.068	-.106**	-.016	-.091*	-.175**	-.085	-.076*
Ideología (ref. centro/NR)													
Extrema Izquierda	.226	-.056	.403*	.857*	.022	-.475*	-.150	.135	-.135	.031	.025	.252*	.102
Centro Izquierda	.030	-.444*	-.117	-.003	.018	-.175	-.133	-.046	.032	-.082	-.406**	-.145	-.087
Centro Derecha	-.264	-.057	-.192	-.021	.080	-.116	-.137	.144	-.328**	-.038	.044	-.337*	-.198
Extrema Derecha	.024	.083	-.229	.803***	.352**	.182	-.200*	.268*	-.356**	-.160	.228	.076	-.271*
Residencia (ref. aislado/NR)													
Pueblo pequeño	.725	-.524	.243*	-.464	-.037	.065	-.214	-.303	.280	-.066	-.221	.314	-.354
Pueblo Ciudad media	.661	-.745*	.005	.134	-.027	-.209	-.232	-.148	.616*	-.119	-.557**	.154	-.900
Suburbios/Cercanía ciudades	.701	-.1386**	-.010	.218	.005	-.440**	-.434	-.280	.121	-.234	-.816***	.077	.044
Gran ciudad	.605	-.704*	.293	.005	.037	-.502**	-.222	-.547*	.434*	.014	-.154	.117	-.815
Interés político	.143	.265*	.098	.793***	.096	-.175*	.166*	-.039	.005	-.016	-.216*	-.370***	.051
Tiempo visionado TV	-.184*	-.065	.056	.111*	.048	-.332*	-.011	-.043	-.021	.022	-.016	-.098	.032
Seguimiento TV-político	-.445	-.115	-.329	.941**	.105	-.337	-.061	.008	-.020	.045	-.518*	.081	-.104
Tiempo TV*Seg. político	.093	.086	.037	-.180*	-.066	.329*	.009	.011	.041	-.040	.043	.048	.034
Tiempo escucha radio	.096*	-.068	.045	.208*	.052*	-.026	.060*	.085**	.023	.059	.004	.099*	-.023
Seguimiento radio-político	.473*	-.302	-.050	.059	-.040	-.025	-.020	.024	-.090	-.093	-.138	-.017	-.203
Tiempo radio*Seg. Político	-.062	.085	-.038	-.081	-.027	.029	-.053	-.032	.021	-.017	.020	-.025	.069
Frecuencia lectura periódico	.243**	.000	-.055	-.134	.049	.320*	-.081	.066	.103	-.074	-.066	-.021	.139*
Seguimiento periódico-político	-.105	-.306*	.043	.074	.058	.120	-.156	-.188	.128	-.409*	-.133	-.611***	.111
Tiempo periódico*Seg. Político	-.253*	.051	.029	.145	-.054	-.284*	.129	.002	-.073	.057	.064	.164	-.124
Oleada (ref. 2007)	-	-.072	-.066	-	-.486***	-.767***	-.374***	-.228**	-.128*	-.190*	.215*	-.195*	.094
Constante	-3.269**	-1.982**	-2.970***	1.395*	-1.700***	-1.785***	-1.154*	-1.209**	-.161	-3.880***	-2.681***	-1.883***	-853
Chi cuadrado (gl)	78.610 (22)***	54.404 (23)***	78.758 (23)***	111.329 (22)***	132.260 (23)***	177.145 (23)***	84.563 (23)***	99.882 (23)***	85.689 (23)***	161.644 (23)***	154.860 (23)***	122.617 (23)***	145.780 (23)***
R2 (Nagelkerke)	.090	.034	.037	.111	.050	.083	.038	.039	.032	.081	.094	.060	.065
N	1243	3767	3236	2238	3504	3278	3016	3814	3954	3683	2609	3124	2940

Fuente: elaboración propia a partir de la ESS. Para cada país y variable independiente, se muestran los coeficientes de la regresión logística (β) y si estos son significativos en negrita [p ≤ .100 | * p ≤ .050 | ** p ≤ .010 | *** p ≤ .001]. En este caso, Turquía no disponía de datos para esta variable dependiente



Bibliografía

Ball-Rockeach, Sandra: “A Theory of Media Power and a Theory of Media Use: Different Stories, Questions and Ways of Thinking”, *Mass Communication and Society*, vol. 1, nº 1-2 (1998), pp. 5-40.

Chenoweth, Erica: “Democratic Competition and Terrorist Activity”, *The Journal of Politics*, vol. 72, nº 1 (2010), pp. 16-30

Cohen, Bernard C. (1963): *The press and foreign policy*, New Jersey, Princeton University Press.

Dalton, Russell J. (1988): *Citizen Politics in Western Democracies. Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France*, Chatham, Chatham House.

Drakos, Konstantinos y Müller, Cathérine: “On the Determinants of Terrorism Risk Concern in Europe”, *Economics of Security Working Paper 36*, Berlin, Economics of Security (2010).

Etman, Robert M.: “How the media affect what people think: An information processing approach” *Journal of Politics*, 51, nº 2 (1989), pp. 347-370.

Etman, Robert M. (2003): *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*, Chicago, University of Chicago Press.

Fischhoff, Baruch; González, Roxana M.; Small, Deborah A. y Lerner, Jenifer S.: “Judged terror risk and proximity to the World Trade Center”, *Journal of Risk and Uncertainty*, vol. 26, nº 2-3 (2003), pp. 137-151.

Fischhoff, Baruch; Slovic, Paul; Lichtenstein, Sarah; Read, Stephen y Combs, Barbara : “How safe is safe enough? A psychometric study of attitudes toward technological risks and benefits”, *Policy Science*, vol. 9, nº 2 (abril 1978), pp. 127–152.

Floyd, Myron E. y Pennington-Gray, Lori: “Profiling risk perceptions of tourists”, *Annals of Tourism Research*, vol. 31, nº 4 (2004), pp. 1051-1054.

Hellesoy, Odd; Groghaug, Kjell y Kvitastein, Olav: “Profiling the high hazards perceivers: An exploratory study”, *Risk Analysis* vol.18, nº 3 (1998), pp. 253-272.

Hollader, Jocelyn A.: “Vulnerability and dangerousness: The construction of gender through conversation about violence”, *Gender & Society*, vol. 15, nº 1 (2001), pp. 83-109.

Huddy, Leonie; Feldman, Stanley; Capelos, Theresa y Provost, Colin: “The consequences of Terrorism: Disentangling the Effects of Personal and National Threat”. *Political Psychology*, vol. 23, nº 3 (2002) pp. 485-509.

Inyergar, Shanto (1991): *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*, Chicago, University de Chicago Press.



Inglehart, Ronald y Klingemann, Hans D.: "Party identification, ideological preference, and the left-right dimension among western mass public", en Budge, Ian; Crewe, Ivor y Farlie, Dennis (eds.) (1976): *Party identification and beyond. Representations of voting and party competition*, London, Wiley, pp. 243-273.

Klingemann, Hans D. : "Measuring ideological conceptualizations", en Barnes, Samuel y Kaase, Max (eds.) (1979): *Political action: Mass participation in five western democracies*, Belverly Hills, Sage, pp. 215-254.

Laswell, Harold (1927): *Propaganda Technique in World War I*, Cambridge, MIT Press.

Lazarsfeld, Paul; Berelson, Bernard y Gaudet, Hazel (1944): *The people's Choice*, New York, Duell, Soan and Pearce.

Lippmann, Walter (2003 [1922]): *La opinión pública*, Madrid, Editorial Langre.

Lemire, Louise; Turner, Michelle C.; Lee, Jennifer E. C. y Krewski, Daniel: "Public Perception of Terrorism Threats and Related Information for the Management of Terrorism Risks", *Journal of Risk Research*, vol. 9, nº 7 (2006), pp. 755-774.

McCombs, Maxwell (2004): *Setting the agenda; The Mass Media and Public Opinion*, Cambridge, Polity Press.

McCombs, Maxwell y Shaw, Donald: "The Agenda-setting function of the mass media", *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, nº 2 (1972), pp. 176-187.

McLuham, Marshall y Powers, Bruce R. (1989): *The Global Village: Transformations in World Life and Media in the 21st Century*, Nueva York, Oxford University Press.

McQuail, Denis (2000): *McQuail's Mass Communication Theory*, Thousand Oaks, New Delhi, London, Sage Publications.

Mumpower, Jeryl I.; Shi, Liu; Stoubenborough, James W. y Vedlitz, Arnold: "Psychometric and Demographic Predictors of the Perceived Risk of Terrorist Threats and the Willingness to Pay for Terrorism Risk Management Programs", *Risk Analysis*, vol. 33, nº 10 (2013), pp. 1802-1811.

Nacos, Brigitte L.: "Terrorism as breaking news: Attack on America", *Political Science Quarterly*, vol. 118, nº 1 (2003), pp. 23-52.

Nacos, Brigitte L.; Block-Elkon, Yaeli y Shapiro, Robert: "Post-9/11 Terrorism Threats, News Coverage, and Public Perceptions in the United States", *International Journal of Conflict and Violence*, vol. 1, nº 2 (2007), pp.105-126.

Noelle-Neumann, Elisabeth: "The Spiral of Silence: A Theory of Public Opinion", *Journal of Communication*, vol. 24, nº 2 (1974), pp. 43-51.

Norris, Pippa (1997): *Women, Media and Politics*, New York, Oxford University Press.



Norris, Pippa: “A Gender-Generation Gap?”, en Evans, Geoffrey y Norris, Pippa (eds.) (1999): *Critical Elections: Voters and Parties in Long-term Perspective*, London, Sage.

Norris, Pippa; Kern, Montague and Just, Marion (eds.) (2003): *Framing Terrorism: The News Media, the Government, and the Public*, New York, Routledge.

Peters, Ellen y Slovic, Paul: “The Role of Affect and Worldviews as Orienting Dispositions in the Perception and Acceptance of Nuclear Power”, *Journal of Applied Social Psychology*, vol. 26, nº 16 (1996), pp. 1427- 1453.

Reinares, Fernando, *Alertas, alarmas y amenazas: ¿qué decir a los ciudadanos europeos sobre el terrorismo internacional?*, Real Instituto El Cano, Working Paper serie ARI 153/2010, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari153-2010 (Consultado el 23 de noviembre de 2015)

Robertson, L.: “High anxiety”, *American Journalism Review* vol. 25, nº 3 (2003), pp.18- 25.

Rodríguez Días, Raquel, “Miedo post 11-M y terrorismo en España”, *Recerca, Revista de Pensament I Anàlisi*, nº 5 (2005), pp. 127-142.

Roger, Everett M.; Dearing, James W. y Chang, S.: “AIDS in the 1980s: The agenda setting process for a public issue”, *Journalism Monographs*, vol. 126, (Abril, 1991), pp. 1-47.

Rubin, Alan M.; Haridakis, Paul M.; Hullman, Gwen A.; Sun, Shaojing; Chikombero, Pamela M. y Pornsakulvanich, Vikanda: “Television Exposure Not Predictive of Terrorism Fear”, *Newspaper Research Journal*, vol. 24, nº 1 (2003), pp.128-145.

Torcal, Mariano y Medina, Lucia: “Ideología y voto en España 1979-2000: los procesos de reconstrucción racional de la identificación ideológica” *Revista Española de Ciencia Política*, nº 6 (abril 2002), pp. 57-96.

Torres Soriano, Manuel Ricardo; “Terrorism and the Mass Media after Al Qaeda: A change of course?”, *Athena Intelligence Journal*, vol. 3, nº 1 (2008), pp. 1-19.

Torres Soriano, Manuel Ricardo y García Marín, Javier: “Conflictos bélicos y gestión de la información: una revisión tras la guerra de Irak y Afganistán”, *Revista CONfines*, vol. 5, nº10 (2009), pp. 11- 23.

Sartori, Giovanni (1998): *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Madrid, Taurus.

Schmind, Alex y Graaf, Janny (2000): *Violence and Communication: Insurgent Terrorism and the Western News Media*, London, Sage.

Short, James F.: “The Social Fabric at Risk: Towards the Social Transformation of Risk Analysis.”, *American Sociological Review*, vol. 49, nº 6 (December 1984), pp.711-725.

Sjöberg, Lennart: “Factors in Risk Perception”, *Risk Analysis*, vol. 20, nº1 (2000), pp. 1-11.



Sjöberg, Lennart: “Are Received Risk Perception Alive and Well?”, *Risk Analysis*, vol. 22, nº 4 (2002), pp. 665-670.

Sjöberg Lennart: “The Different Dynamics of Personal and General Risk”. *Risk Management. An international Journal*, vol. 5, nº 3, (2003), pp. 19- 34.

Sjöberg, Lennart: “The Perceived Risk of Terrorism”, *Risk Management: An international Journal*, vol.7, nº1 (2005), pp.43-61.

Sjöberg Lennart y Drottz- Sjöberg, B. M. : “Knowledge and Perception of Risk among Nuclear Power Plant Employees”, *Risk Analysis*, vol. 11, nº 4 (1999), pp. 19-34.

Slovic, Paul: “Perception of Risk”. *Science*, vol. 236 (abril 1987), pp. 280-285.

Stempel III, Guido H. y Hargrove, Thomas: “Newspapers Played Major Role in Terrorism Coverage”, *Newspaper Research Journal*, vol. 24, nº1 (2003), pp.55-57.

Verba, Sidney; Nie, Norman H. y Kim, Jae-on (1980): *Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison*, Cambridge, Cambridge University Press.

Verba, Sidney; Schlozman, Kay L. y Brady, Henry E. (1995): *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Harvard University Press.

Wooldridge, Jeffrey M. (2011): *Introducción a la econometría. Un enfoque moderno*, México D. F., Cengage Learning.

Woods, Joshua; Eych, Toby A.; Kaplowitz, Stan A. y Shlapentokh, Vladimir: “Terrorism Risk Perceptions and Proximity to Primary Terrorist Targets: How Close is Too Close?”, *Human ecology review*, vol.15, nº 1 (2008), pp. 63-70.

Wulfhorst, Jeffrey Dean: “Collective identity and hazardous waste management”, *Rural Sociology*, vol. 65, nº 2 (2000), pp. 275-294.

Zhu, Jonathan: “Issue competition and attention distraction in agenda-setting: A zero-sum perspective”, *Journalism Quarterly*, vol. 69, nº 4 (1992), pp. 825-836.



ANÁLISIS DE CUATRO CASOS CONCRETOS DE COOPERACIÓN HISPANO-MARROQUÍ DERIVADOS DEL 11M

Luisa Barrenechea¹

Consultora en Cooperación Internacional

Resumen:

El proceso judicial por el atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid conllevó una importante cooperación internacional, especialmente con Marruecos, país de origen de varios de los autores. En este artículo se analizan en detalle cuatro casos de cooperación hispano-marroquí derivados del sumario del 11-M así como del sumario para investigar a las personas relacionadas con la ayuda a huir a los autores directos de los atentados de los trenes de Madrid y de la explosión de las bombas de Leganés.

Los casos de estudio corresponden a los primeros ciudadanos marroquíes juzgados y condenados en su país por un delito de terrorismo cometido en otro Estado en el que estaban las pruebas incriminatorias

Palabras clave: Cooperación bilateral, mecanismos de cooperación, España, Marruecos, terrorismo, 11-M

Title in English: *Analysis of four cases of Spanish-Moroccan cooperation after the 11-M terrorist attacks*

Abstract:

The legal process of the Madrid terrorist attack on March 11, 2004, involved significant international cooperation, especially with Morocco. The reason is logical because several of the terrorists were Moroccan nationals. The article analyses in detail four cases pending from the judicial process of the 11-M attacks and from another judicial process to investigate the persons who helped some of the authors to flee.

All of these cases are relevant because they represent the first Moroccan citizens tried and convicted in their origin country for a terrorist crime committed in another State in which the incriminating evidence was found.

Keywords: *Bilateral cooperation, cooperation mechanisms, Spain, Morocco, terrorism, 11-M*

Copyright © UNISCI, 2017.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹Luisa Barrenechea es Consultora en Cooperación Internacional y Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales

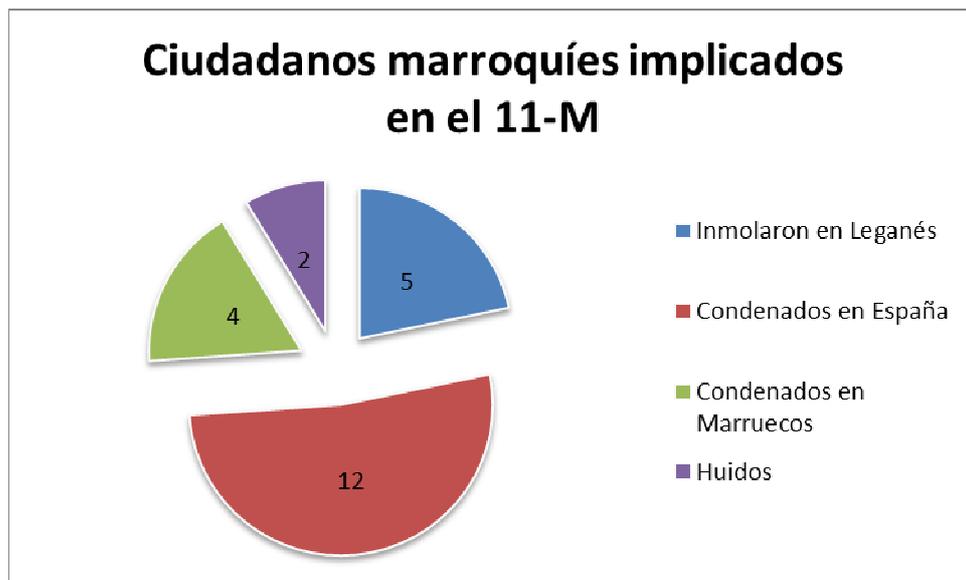
Email: luisaba@idecnet.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.55781>

1. Introducción

El atentado terrorista que tuvo lugar en Madrid el 11 de marzo de 2004 es uno de los mayores que han tenido lugar en el seno de la Unión Europea. Tras tres años de instrucción judicial la complejidad del sumario era proporcional a la extensión del mismo pues alcanzó los 241 tomos más 30 piezas separadas.² Del sumario por los atentados del 11 de marzo y del 3 de abril de 2004,³ derivaron una serie de diligencias previas y otros dos sumarios, entre ellos el sumario 49/2009 para investigar exclusivamente a las personas relacionadas con la ayuda a huir de autores directos de los atentados del 11-M y de la explosión de las bombas de Leganés.⁴

El proceso judicial del atentado de Madrid activó un importante nivel de cooperación internacional. La cooperación más estrecha se produjo con Marruecos. La razón es que en el atentado del 11 de marzo de 2004 intervinieron veintitrés personas de nacionalidad marroquí. Entre ellos cinco corresponden a los terroristas que se inmolaron en el piso de Leganés, doce fueron condenados en España en el juicio derivado de los atentados, cuatro fueron condenados en Marruecos y, por último, dos son los terroristas que lograron huir tras participar en los atentados.



Fuente: elaboración propia

El número elevado de nacionales marroquíes no sorprende si se analiza en proporción a la nacionalidad de los condenados por terrorismo yihadista o muertos en actos de terrorismo

² Audiencia Nacional: Sumario 20/2004, Juzgado Central de Instrucción nº. 6.

³ El 11 de marzo de 2004 varios terroristas yihadistas hicieron explotar de manera simultánea diez bombas en los trenes de cercanías de Madrid, asesinando a 191 personas. El 3 de abril de 2004 la policía cercó a varios de los terroristas del 11-M que se encontraban en un piso en Leganés (Madrid). Al verse acorralados se inmolaron con una explosión que acabó con la vida del policía nacional Francisco Javier Torronteras.

⁴ Audiencia Nacional: "Memoria de 2010", Actividades del Juzgado Central de Instrucción nº. 6, pp. 112-114.



suicida en España entre 1996 y 2012, un 27,4 por cien.⁵ Del total de condenados o muertos por actos de terrorismo suicida entre 2004 y 2012 cabe destacar que Marruecos fue el segundo país escenario de radicalización yihadista, con un 25 por cien, únicamente superado por Pakistán.⁶ Entre los contabilizados se encuentran los condenados por el 11-M y los suicidas de Leganés.

El 3 de abril de 2004 tuvo lugar en un piso de Leganés la explosión que se conoce como el primer incidente de terrorismo suicida conocido en Europa occidental.⁷ De los siete suicidas de Leganés cinco eran nacionales marroquíes:

- Jamal Ahmidam (El Chino), nacido en Tánger en 1970. Era el líder del grupo de delincuentes comunes que participó en la preparación y ejecución del atentado, un componente clave para la ejecución del mismo.⁸ Asimismo, fue la persona que alquiló la casa de Morata de Tajuña, lugar donde se planificó y preparó el atentado terrorista.⁹ Incorporó de su círculo delincencial a otros tres terroristas que murieron en la explosión de Leganés: Rachid Oulad Akcha, Mohamed Oulad Akcha y Abdenabi Kounjaa.
- Los hermanos Mohamed y Rachid Oulad Akcha, nacidos en Tetuán en 1975 y 1971, respectivamente. Son considerados autores materiales del atentado puesto que junto con Sarhane Ben Abdelmajid Fakhed, Jamal Ahmidan, Abdennabi Kounjaa, Asrih Rifaat Anouar y Allekema Lamari colocaron en los trenes las mochilas con los explosivos.¹⁰ Ambos eran personas de confianza de Jamal Ahmidan y participaron en los contactos previos para la adquisición de los explosivos, siendo Mohamed Oulad una de las personas que trasladaron los explosivos desde Mina Conchita hasta Madrid.¹¹
- Abdenabi Kounjaa (Abdallah), nacido en Zaouvirt en 1975. Persona de confianza de Jamal Ahmidam y al que se considera también autor material de los atentados. Su participación en los mismos es destacada pues fue uno de los terroristas que colocaron los explosivos en los trenes y que llevaron a cabo el transporte de la dinamita de Asturias a Madrid.¹²
- Asrih Rifaat Anouar, nacido en Tetuán en 1980 era el más joven del grupo. Es considerado autor material de los atentados al participar directamente en la colocación de los explosivos y en la preparación de los mismos.¹³ Al contrario que

⁵ Reinares, Fernando y García-Calvo, Carola (2013). “Los yihadistas en España: perfil sociodemográfico de condenados por actividades terroristas o muertos en acto de terrorismo suicida entre 1996 y 2012”, *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo 11/2013, pp. 7-11.

⁶ Reinares, Fernando y García-Calvo, Carola (2013). “Procesos de radicalización violenta y terrorismo yihadista en España: ¿Cuándo? ¿Dónde? ¿Cómo?”, *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo 16/2013, pp. 6-9.

⁷ Alonso, Rogelio y Reinares, Fernando (2006): “Maghreb immigrants becoming suicide terrorism: a case study on religious radicalization processes in Spain”, en *Root Causes of Suicide Terrorism. The Globalization of Martyrdom*, Edited by Ami Pedahzur, pp. 176-198.

⁸ Reinares, Fernando (2014): *¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España*, Madrid, Ed. Galaxia Gutenberg, pp. 97-111.

⁹ Audiencia Nacional: Sentencia 65/2007, Juzgado Central de Instrucción nº. 6 (Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, Sección 2ª) de 31 de octubre de 2007, pp. 187, 188.

¹⁰ *Ibíd.*, pp. 171-174.

¹¹ *Ibíd.*, pp. 197-200.

¹² *Ibíd.*, pp. 97-111, 197-200.

¹³ *Ibíd.*, pp. 171-174.



los anteriores terroristas, Asrih Rifaat Anouar, del GICM, formaba parte del grupo de Serhane Ben Abdelmajid Fakted (El Tunecino), otro de los componentes centrales de la red del 11-M.¹⁴

Los cinco terroristas suicidas de Leganés compartían nacionalidad con doce de los dieciocho condenados por la Audiencia Nacional por el atentado del 11-M. El núcleo central del atentado estaba formado por nacionales marroquíes pues de esa nacionalidad eran cinco de los suicidas y los dos únicos condenados como autores materiales: Jamal Zougam y Otman el Gnaoui. Los otros condenados marroquíes por terrorismo asociado al 11-M son Hassan el Haski, Fouad el Morabit, Saed El Harrak, Mohamed Bouharrat, Youssef Belhadj, Mohamed Larbi Bem Sellam, Rachid Agrif, Abdelmajir Bouchar, Hamid Ahmidam y Rafa Zouhier.¹⁵

2. Condenados en Marruecos por el atentado del 11 de marzo de 2004

Por el atentado del 11 de marzo de 2004 han sido condenadas en Marruecos cuatro personas: Hicham Ahmidam, Abdelilah Hriz, Mohamed Belhadj y Abdelaziz El Merabet. Los antecedentes, la evolución y la resolución de los casos son similares. Los cuatro implicados huyeron de los atentados de Madrid por lo que el Juzgado Central de Instrucción núm. 6 de la Audiencia Nacional emitió para cada uno de ellos una orden de búsqueda y captura internacional a través de Interpol. La organización internacional difundió una comunicación y las autoridades marroquíes los localizan en su país de origen y proceden a detenerlos. Con posterioridad fueron juzgados en la Corte de Apelación de Rabat en base a la denuncia oficial interpuesta por España. El Convenio bilateral de Extradición no prevé la extradición de nacionales por lo que no era posible la extradición para ser juzgados en España,¹⁶ país en el que habían cometido el delito.



La posición de Marruecos respecto al tratamiento de los casos de marroquíes que han cometido un delito en otro país la señala claramente el Fiscal Antiterrorista de Marruecos, Yahia El Hassan, al ser preguntado por uno de los detenidos en Marruecos por el 11-M: “es un caso interno de Marruecos y será procesado según la ley marroquí. Las autoridades españolas estarán informadas de lo que estamos haciendo. Aunque el Señor del Olmo quería que se extraditara a esta persona la ley marroquí no lo permite. En este caso los tribunales de Marruecos son competentes para juzgar a sus súbditos por delitos cometidos en el

¹⁴ Véase Reinares R, *op.cit.*, 114-119.

¹⁵ Audiencia Nacional: Sentencia 65/2007, Juzgado Central de Instrucción nº. 6 (Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, Sección 2ª) de 31 de octubre de 2007, pp. 715- 719.

¹⁶ Convenio de extradición entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Rabat el 24 de junio de 2009. Título III del Convenio “Motivos para denegar obligatoriamente la extradición”. Artículos 3 a 8 del Convenio. BOE nº 238 de 2 de octubre de 2009.



extranjero”.¹⁷ En estas declaraciones se refleja que Marruecos considera competencia y soberanía del Reino de Marruecos el juzgar a sus propios nacionales.

La condena más elevada fue de veinte años para Abdelilah Hriz y la más benévola de ocho años para Mohamed Belhadj y Abdelaziz El Merabet. Atendiendo al orden cronológico de las sentencias, los condenados fueron los siguientes:

- Hicham Ahmidam. Condenado el 4 de diciembre de 2008 por la Sala de lo Penal de primera instancia del Tribunal de Apelación de Rabat a diez años de prisión por su implicación en los atentados del 11-M. En el momento de su condena por terrorismo estaba cumpliendo una pena de cinco años de cárcel en Marruecos por tráfico de drogas. Hicham Ahmidam es primo de Jamal Ahmidan, uno de los líderes de la célula terrorista inmolados en Leganés.¹⁸
- Abdelilah Hriz. Condenado el 18 de diciembre de 2008 por el Tribunal de Apelación de Rabat a veinte años de prisión por “constitución de una banda criminal para cometer un acto terrorista, complicidad en la destrucción de medios de transporte y vías públicas con explosivos, atentado contra la seguridad de las personas, en relación con una empresa colectiva para perturbar gravemente el orden público, así como recaudar y gestionar fondos para utilizarlos en actos terroristas”.¹⁹
- Mohamed Belhadj. Condenado en enero de 2010 a ocho años de prisión por su implicación en actos terroristas.²⁰ La denuncia oficial apunta como pruebas que siguiendo las instrucciones de Mohamed Afalah había alquilado el piso de la calle Martín Gaité (Leganés), donde se suicidaron los terroristas días después de los atentados.
- Abdelaziz El Merabet. Es condenado el 2 de diciembre de 2010 a ocho años de prisión por la Corte de Apelación de Rabat, siendo el último condenado por el atentado de Madrid. El Juzgado Central de Instrucción núm. 6 de la Audiencia Nacional presentó una denuncia oficial a Marruecos con el fin de que fuera juzgado en su país por los atentados terroristas de Madrid.

3. Análisis de cuatro casos de cooperación antiterrorista bilateral

Con el fin de conocer en profundidad ejemplos de cooperación bilateral es interesante analizar cuatro casos concretos de colaboración llevados a cabo a raíz del atentado del 11-M.

3.1 Hicham Ahmidam

El proceso de Hicham Ahmidam se desarrolla en paralelo al de Abdelilah Hriz, siendo el primer condenado en Marruecos por el atentado del 11 de marzo de 2004. Si bien los procesos judiciales son similares, la principal diferencia con Abdelilah Hriz es que Hicham Ahmidan es

¹⁷ De Vega, Luis: “La alianza de Al Qaeda con los salafistas afecta particularmente a España”, *Abc*, 11 de marzo de 2008.

¹⁸ La sentencia en primera instancia fue confirmada por la sentencia núm.6 dictada el 18 de febrero de 2009 por la Sala de Apelación del Tribunal de Apelación de Rabat (caso nº. 5-2009-28).

¹⁹ Tribunal de Apelación de Rabat: Sentencia nº. 58 de 18 de diciembre de 2008, confirmada por la Sentencia núm. 253 de 4 de marzo de 2009.

²⁰ Tribunal de Apelación de Rabat: Sentencia nº. 8 de 28 de enero de 2010 (Sala de lo Penal), caso número 24-2009-27.



acusado por colaboración y pertenencia a banda armada, organización o grupo terrorista, mientras que Abdelilah Hriz lo es por 191 asesinatos terroristas en grado de consumación y 1.857 asesinatos terroristas en grado de tentativa.

Es un ejemplo de cooperación hispano-marroquí puesto que en el mismo se emplearon varios instrumentos de cooperación judicial como la comisión rogatoria y la denuncia oficial.

3.1.1. Antecedentes

Hicham Ahmidam nació en Tetuán el 8 de junio de 1979, por lo que tenía veinticinco años cuando tuvo lugar el atentado de los trenes de Madrid. Pertenece a una familia con otras dos personas implicadas en los atentados: su primos hermanos Jamal Ahmidan, uno de los líderes de la célula terrorista inmolados en Leganés, y Hamid Ahmidan, condenado a 12 años de prisión por el Tribunal Supremo en el juicio por el 11-M y actualmente cumpliendo condena en España. La relación de parentesco es clave en este caso y queda reflejada en el proceso judicial en varios aspectos. En primer lugar porque compartía vivienda con su primo Hamid, un piso en Madrid (calle Cerro de los Ángeles núm. 30) donde la policía encontró sustancias estupefacientes, dinero y un permiso de conducir falsificado a su nombre. En segundo lugar porque “las conversaciones telefónicas determinan una estrecha relación con su primo Jamal Ahmidan”, alias “El Chino”.

La relación de parentesco fue la base de la defensa del abogado marroquí durante el juicio, Ali Ammar, que apuntó que “entre marroquíes es normal prestarse un coche o vivir en la misma casa, lo que no significa participar en un acto criminal cometido por otro familiar”.²¹ En el año 2000 se traslada a Madrid para vivir con su primo, se casa con una española y una vez regulariza su situación se desplaza con frecuencia a Marruecos.²²

El juez de la Audiencia Nacional Juan del Olmo en un auto de 26 de abril de 2004 emite una orden de arresto internacional y prisión provisional contra Hicham Ahmidan y otros implicados: Mohamed Belhadj (detenido en Marruecos), Abdelmajid Bouchar (detenido en Belgrado), Mohamed Afalah (huido) y Mohamed Bouharrat (detenido en Madrid). En dicho auto judicial se recoge que Hicham Ahmidan mantenía con Jamal Ahmidan relaciones vinculadas con el tráfico de hachís y de vehículos, incluyendo falsificación de matrículas.²³

Hicham Ahmidan se había marchado a Marruecos unos días antes de la fecha del atentado de Madrid para visitar a unos familiares.²⁴ Fue detenido en Tánger el 25 de marzo de 2004 junto con Mustafa Chekiri, ambos por delito de tráfico de drogas. La Asociación Marroquí de Derechos Humanos (AMDH) denunció que Hicham Ahmidan tras ser detenido estuvo en paradero desconocido durante más de un mes.²⁵ Durante ese tiempo la familia considera que estuvo en una prisión secreta en Temara.²⁶ Un mes después, una vez emitida

²¹ Agencia EFE: “Marruecos condena a diez años de prisión a Hicham Ahmidan por el 11-M”, *El Mundo*, 6 de diciembre de 2008.

²² Corte de Apelación de Rabat: Sentencia de 4 de diciembre de 2008 (sala de lo penal), Pieza separada contra Hicham Ahmidam, tomo 2, diligencias previas 158/2006.

²³ Audiencia Nacional: Auto de 26 de abril de 2004 del Juzgado Central nº. 6, Tomo 35 sumario 20/2004, pp. 9722-9728.

²⁴ Aujourd'hui le Maroc: “Hicham Ahmidam a été arrêté au Maroc, selon L'AMDH”, 30 de abril de 2004. En la declaración efectuada en la comisión rogatoria señala que regresó para asistir al funeral de su abuela.

²⁵ De Vega, Luis: “Un sospechoso en busca y captura lleva detenido un mes en Tánger, según su familia”, *Abc*, 30 de abril de 2004.

²⁶ *Ibíd.*



por España la orden de busca y captura internacional, las autoridades marroquíes comunican a las autoridades judiciales españolas la detención de Hicham Ahmidan.

Hicham Ahmidan es condenado en 2005 por tráfico de drogas en Marruecos, condena que cumple en la prisión de Salé. Desde la fecha de la detención hasta la interposición de la denuncia oficial por España transcurren más de tres años. Durante ese periodo la Audiencia Nacional continúa con las investigaciones y analiza el mecanismo de cooperación necesario para juzgar a Hicham Ahmidan en su país de origen.

3.1.2 Objetivo de la cooperación y análisis de los instrumentos de cooperación empleados

El objetivo de la cooperación era que Hicham Ahmidan respondiera ante la justicia por su implicación en el atentado del 11-M. Una vez que el juez Juan del Olmo consideró que existían indicios suficientes para la imputación de Hicham Ahmidan solicitó a Marruecos una comisión rogatoria internacional con el fin de tomar declaración y poder determinar su colaboración en los atentados. La comisión rogatoria se llevó a cabo del 28 de noviembre al 2 de diciembre de 2006. Respecto a la relación con Jamal Ahmidan apuntó que era su primo y que era hermano de las personas con las que vivía en Madrid. Reconoce también que visitó la casa de Chinchón dos veces, con motivo de la fiesta del sacrificio del cordero en 2004.²⁷

La imposibilidad de extraditar a Hicham Ahmidan por ser nacional marroquí determina la interposición de una denuncia oficial de las autoridades españolas a Marruecos. La implicación de Hicham Ahmidan en el 11-M se fija en un triple sentido:²⁸

- a) En el domicilio en el que residía con otros implicados en los atentados se encontró a su nombre un permiso de conducir español falsificado. Además se localizó una cantidad importante de droga y de dinero. La denuncia oficial recoge que “en el registro también se intervino una suma superior a los 19.000 euros, y se ha considerado que una parte muy relevante de la financiación de los atentados terroristas procedía del tráfico de drogas”.
- b) Sus huellas dactilares fueron encontradas tanto en la finca de Morata de Tajuña, donde se prepararon los atentados, como en varios vehículos utilizados por los terroristas. Era propietario de tres de los vehículos utilizados por miembros del grupo terrorista, incluyendo un BMW 530D que utilizó Jamal Ahmidan, “El Chino”, en la preparación de los atentados.
- c) En base a los informes policiales relativos a los contactos telefónicos entre los miembros del grupo terrorista se determina que mantenía una estrecha relación con Jamal Ahmidan, Hamid Ahmidan, Othman El Gnaoui, y otros miembros de la célula terrorista. La denuncia oficial apunta que “esas relaciones se ponen especialmente de manifiesto en fechas clave en la preparación de los atentados terroristas (viaje a Asturias para proveerse de los explosivos - el 28/29 de febrero de 2004) o en mismo día de los atentados del 11 de marzo de 2004”.

²⁷ Tribunal de Apelación de Rabat: Sentencia (Sala de lo Penal) de 4 de diciembre de 2008. Pieza separada contra Hicham Ahmidan, tomo 2, diligencias previas 158/2006. Juzgado Central de Instrucción nº. 6 de la Audiencia Nacional.

²⁸ Audiencia Nacional: denuncia oficial cursada a Marruecos el 4 de enero de 2008, Juzgado de Instrucción nº. 6 de la Audiencia Nacional.



Por estos hechos la autoridad judicial española solicitó la persecución penal de Hicham Ahmidam en su país de origen remitiendo a las autoridades judiciales marroquíes los medios de prueba. En menos de un año desde la recepción de la denuncia oficial Hicham Ahmidan es juzgado por la Corte de Apelación de Rabat. El fiscal marroquí asumió la denuncia de España y solicitó una pena de 20 años por pertenencia a organización terrorista.²⁹ El abogado defensor de la Asociación Marroquí de Derechos Humanos (AMDH), replicó que ya había sido juzgado y absuelto por pertenencia a organización terrorista en 2005 (en el juicio en que fue condenado por tráfico de drogas).³⁰

3.1.3 Resultado

Orden de busca y captura internacional	Denuncia oficial cursada por España	Detención en Marruecos	Celebración del juicio y condena en Marruecos
26 de abril de 2004	4 de enero de 2008	25 de marzo de 2004	4 de diciembre de 2008 (primera instancia) 18 de febrero de 2009 (apelación)

Hicham Ahmidan es condenado el 4 de diciembre de 2008 por la Sala de lo Penal del Tribunal de Apelación de Rabat a diez años de prisión por los “delitos de complicidad, elaboración de material para la ejecución de actos terroristas y falsificación de documentos oficiales”.³¹ Una sentencia que fue confirmada por la sentencia dictada por la Sala de Apelación del Tribunal de Apelación de Rabat el 18 de febrero de 2009.³² En el momento de su condena por terrorismo estaba cumpliendo una pena de cinco años de cárcel por tráfico de drogas en la complejo penitenciario regional de Salé.

La condena en Marruecos por los hechos que figuran en la denuncia oficial finalizan con el auto que deja sin efecto la prisión provisional y las órdenes de busca y captura, es decir, la Audiencia Nacional archiva el proceso judicial contra Hicham Ahmidan.³³

3.2 Abdelilah Hriz

Puede ser considerado un precedente en la cooperación antiterrorista bilateral porque ha sido la primera vez, junto con la condena el mismo mes de Hicham Ahmidam, en que Marruecos ha juzgado y condenado por terrorismo a un nacional por un delito cometido fuera de su país. Para llegar a ese nivel de colaboración fue necesaria una destacada voluntad política de ambos países y la capacidad por parte de los magistrados y fiscales de encontrar un mecanismo para evitar la impunidad de una persona culpable de un delito grave cometido en otro país.

²⁹ Europa Press: “Condenado en Marruecos a diez años de cárcel Hicham Ahmidan por su implicación en el 11-M”, 4 de diciembre de 2008.

³⁰ Cembrero, Ignacio: “Marruecos condena al primo de El Chino como cómplice del 11-M”, *El País*, 5 de diciembre de 2008.

³¹ Tribunal de Apelación de Rabat: Sentencia (Sala de lo Penal) del 4 de diciembre de 2008. Pieza separada contra Hicham Ahmidam, tomo 2, diligencias previas 158/2006. Juzgado Central de Instrucción nº. 6 de la Audiencia Nacional.

³² Sentencia confirmada por la sentencia nº. 6 dictada el 18 de febrero de 2009 por la Sala de Apelación del Tribunal de Apelación de Rabat (caso núm. 5-2009-28).

³³ Audiencia Nacional: Auto del 12 de agosto de 2010, diligencias previas 158/2006, Juzgado Central de Instrucción nº. 6.



Otro elemento destacado es el tiempo que ha transcurrido en la investigación de este caso y en el largo proceso para su enjuiciamiento. Tuvo su origen en los atentados de marzo de 2004 y la sentencia condenatoria en Marruecos se produjo en diciembre de 2008.³⁴ Si bien el proceso judicial fue extenso cabe destacar que los plazos se dilataron hasta la fecha en que se dicta la sentencia de la Audiencia Nacional que determinó que existían indicios para la autoría material de Hriz. Una vez obtenidas las pruebas y cursada la denuncia oficial a Marruecos los tiempos son reducidos pues se cursa en enero de 2008 y la condena en Rabat se produce en diciembre del mismo año. En menos de un año Marruecos detiene y condena a Abdelilah Hriz por los atentados de Madrid.

3.2.1 Antecedentes

En 1999 Abdelilah Hriz, natural de Kenitra (Marruecos), emigró a España donde tras obtener el permiso de residencia estuvo trabajando de electricista.³⁵ Se confirma que estuvo trabajando en la zona de Tarragona hasta que los primeros meses de 2004 se instala en Madrid hasta finales de dicho año. El mismo reconoce en su declaración efectuada en una de las comisiones rogatorias que en la fecha del atentado residía en Madrid.³⁶ En 2005 se traslada a Siria, país en el que es detenido y posteriormente entregado a Marruecos. La policía considera que en Siria coincidió con Ouhnane y Alfalah, autores también del atentado.

El Juzgado Central de Instrucción núm. 6 de la Audiencia Nacional había decretado por auto de 23 de junio de 2005 la busca y captura nacional e internacional de Abdelilah Hriz.³⁷ El motivo de la orden de busca y captura es por presunto delito de pertenencia a organización terrorista, en concreto “por delito de integración en banda armada en relación con los atentados de Madrid del 11 de marzo por su implicación en una red de apoyo a personas huidas, presuntos participantes en los referidos atentados, así como su actuación para facilitar el reclutamiento y traslado de muyahidines a Irak”.³⁸ En el auto judicial queda reflejada la relación entre Abdelilah Hriz con otros autores del 11-M como Mohamed Larbi, condenado en España por el atentado, y Mohamed Afalah, huido y muerto en Irak.

Con el fin de ampliar la información sobre Abdelilah Hriz se llevaron a cabo en Marruecos dos comisiones rogatorias que determinaron la implicación directa de Hriz en los atentados. En las mismas participaron el juez Juan del Olmo y la fiscal Olga Sánchez.

Según el auto del Juzgado Central de Instrucción núm. 6 de la Audiencia Nacional, de 28 de febrero de 2007, “lo expuesto - relaciones directas con otros autores y restos biológicos en los escenarios de los atentados - permite considerar a Abdelilah Hriz uno de los presuntos participes de los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004, en grado que la investigación habrá que precisar, lo que no debilita las razones de imputación sobre el mismo expresadas en esta resolución”.³⁹ El auto concluye decretando la prisión provisional incondicional con las órdenes de busca y captura nacional e internacional de detención. Con este nuevo auto se amplía la busca y captura dictada el 23 de junio de 2005 por el presunto delito de pertenencia

³⁴ Audiencia Nacional: Auto de 13 de diciembre de 2007 por el que se acuerda la presentación de la denuncia oficial, Diligencias Previas 158/2006, Juzgado Central de Instrucción nº. 6.

³⁵ Información que corrobora el dueño de la empresa en declaración efectuada a la policía. Diligencias Previas 158/2006.

³⁶ Comisión rogatoria realizada de 28 de noviembre a 2 de diciembre de 2006. Dato que figura en la denuncia oficial de 4 de enero de 2008 y en el auto de prisión provisional de 28 de febrero de 2007.

³⁷ Audiencia Nacional: Diligencias Previas núm. 158/2006, Juzgado Central de Instrucción nº. 6.

³⁸ Audiencia Nacional: Auto del 28 de febrero de 2007, Juzgado Central de Instrucción nº. 6.

³⁹ Audiencia Nacional: Diligencias previas núm. 158/2006, Juzgado Central de Instrucción nº. 6.



a organización terrorista islamista atribuyéndole 191 asesinatos terroristas consumados, 1.811 asesinatos en grado de tentativa, cuatro delitos de estragos terroristas y un presunto delito de tráfico, tenencia, suministro y depósito de sustancias explosivas.

Marruecos detiene en enero de 2008 a Hriz por su presunta participación en los atentados de los trenes. Estaba en libertad porque en mayo de 2007 había sido absuelto por la Sala de lo Penal de la Corte de Apelación de Rabat al anular la condena que había recibido en febrero de 2007 por delitos de terrorismo tras ser enviado desde Siria (al llegar de Siria, el 9 de enero de 2006, fue detenido y estuvo en prisión preventiva hasta febrero de 2007). En base a las pruebas aportadas por España la Fiscalía marroquí decide abrir una causa penal para que sea juzgado por pertenencia a banda armada y por los atentados del 11-M.

3.2.2 Objetivo de la cooperación y análisis de los instrumentos de cooperación empleados

El objetivo principal de España era que Abdelilah Hriz, acusado como autor material por los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, fuera juzgado por esos hechos. Para ello la justicia española solicitó la extradición a Marruecos de Hriz para que fuera juzgado en la Audiencia Nacional. Sin embargo, el Convenio bilateral de extradición no acepta la extradición de sus nacionales por lo que el siguiente paso de la justicia española fue cursar a Marruecos una denuncia oficial para solicitar que fuera juzgado en su país de origen por los atentados cometidos en Madrid.

La complejidad del caso se incrementaba por dos razones. La primera de ellas porque estaba en libertad en su país, ya que no existía ningún cargo contra él por alguna causa relacionada con delitos de terrorismo o por cualquier otro delito penal. La segunda razón que dificultaba la tarea era que todos los elementos de prueba estaban en España. Los instrumentos de cooperación empleados en este caso fueron las comisiones rogatorias y la denuncia oficial.

Para la incriminación de Abdelilah Hriz fue clave la comisión rogatoria internacional que se practicó en Marruecos del 28 de noviembre al 2 de diciembre de 2006. En dicha comisión rogatoria se interrogó a Hriz por los atentados y se obtuvo una muestra biológica de saliva. Marruecos envió al juzgado las pruebas de convicción que fueron objeto de un informe pericial en el que las muestras biológicas se cotejaron con restos anónimos encontrados en los distintos escenarios de los atentados. En dicho análisis se determinó que el perfil genético de Hriz se encontraba en un peine hallado en el desescombros de la casa de Leganés y en un pantalón descubierto en la casa de Morata de Tajuña (Chinchón), donde se prepararon los explosivos.⁴⁰

La segunda comisión rogatoria se efectuó en diciembre de 2007 con el objetivo de tomar declaración a Abdelillah Hriz sobre la presencia de su perfil genético en dos lugares destacados de los atentados, hecho sobre los que no dio explicación razonable.⁴¹ Mohamed Hriz señaló respecto a las huellas que “no son en absoluto tuyas y que el pantalón no le pertenece”.⁴² En las dos comisiones rogatorias efectuadas Abdelillah Hriz reconoció que vivió

⁴⁰ Audiencia Nacional: denuncia oficial a Marruecos del 4 de enero de 2008, Juzgado Central de Instrucción n° 6.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² Corte de Apelación de Rabat: Sentencia (Sala de lo Penal) de 18 de diciembre de 2008. Pieza separada denuncia ante autoridad judicial de Marruecos contra Hriz, Tomo 2, diligencias previas 158/2006. Juzgado Central de Instrucción n° 6. de la Audiencia Nacional.



en Madrid desde principios de marzo hasta octubre de 2004.⁴³ Asimismo, existen pruebas sobre la vinculación y relaciones directas y especialmente intensas con otros implicados en los atentados terroristas (Mohamed Afalah y Daoud Ouhnane) y con relevantes figuras de la trama terrorista como el condenado en España, Mohamed Larbi Ben Sellam. La clave de las comisiones rogatorias a Marruecos es que permitieron confirmar la presencia de Abdelilah Hriz tanto en los principales escenarios de los atentados como en la fecha del mismo.

En base al Convenio relativo a la Asistencia Judicial en materia penal entre el Reino de Marruecos y el Reino de España, firmado en Madrid el 30 de mayo de 1997, y al Convenio de 30 de mayo de 1997 de Extradición, se cursa a Marruecos una denuncia oficial, con carácter de urgencia.

3.2.3 Resultado

El resultado de la recepción de la denuncia oficial por Marruecos fue inmediato. Pocos días después, el 27 de enero de 2008, Marruecos detiene a Hriz en Rabat por su participación en los atentados de Madrid. La policía judicial de Casablanca se hace cargo de la investigación y Hriz es ingresado en la prisión de Salé, ciudad donde se encuentra el tribunal en el que es juzgado el 18 de diciembre de 2008 por los atentados de Madrid.

Orden de busca y captura internacional	Denuncia oficial cursada por España	Detención en Marruecos	Celebración del juicio y condena en Marruecos
Auto de 23 de junio de 2005	4 de enero de 2008	27 de enero de 2008	18 de diciembre de 2008 (primera instancia) 4 de marzo de 2009 (apelación)

El Tribunal de Apelación de Salé le condena a veinte años de prisión por “constitución de banda criminal con vistas a la preparación y comisión de un acto terrorista; participación en el estrago de medios de transporte y vías públicas mediante explosiones; participación intencionada en atentados contra la vida y la integridad física de las personas, en el marco de un proyecto colectivo que persigue atentar gravemente contra el orden público y recaudar fondos en aras de utilizarlos para perpetrar actos terroristas”.⁴⁴ El fiscal marroquí asumió la denuncia de la Audiencia Nacional y solicitó cadena perpetua, mientras que el abogado defensor nombrado de oficio baso su defensa en refutar las pruebas obtenidas contra Hriz. El 4 de marzo de 2009 el Tribunal de Apelación de Salé confirmó la condena de veinte años de prisión por lo que Abdelilah Hriz estará en prisión hasta 2028.⁴⁵

3.3. Mohamed Belhadj

Mohamed Belhadj es también uno de los implicados en el atentado del 11 de marzo de 2004 con vínculos de parentesco dentro de la trama terrorista puesto que su hermano Youssef

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ Corte de Apelación de Rabat: Sentencia (Sala de lo Penal) del 18 de diciembre de 2008. Pieza separada denuncia ante autoridad judicial de Marruecos contra Hriz, Tomo 2, diligencias previas 158/2006. Juzgado Central de Instrucción núm. 6 de la Audiencia Nacional.

⁴⁵ El País: “Un tribunal de Marruecos confirma la pena de veinte años a un acusado del 11-M”, 5 de marzo de 2009.



Belhadj fue condenado a doce años de prisión por la sentencia del 11-M en concepto de autor de un delito de pertenencia a banda armada, organización o grupo terrorista. Según la sentencia del 11-M las declaraciones de su sobrino, Mohamed Moussaten, “son una prueba directa de extraordinario valor” para acreditar la pertenencia de Youssef Belhadj a una organización terrorista.⁴⁶ Mohamed Moussaten fue también juzgado en el juicio del 11-M y absuelto al no acreditarse su pertenencia a organización terrorista.⁴⁷ Youssef Belhadj fue detenido en Bruselas el 1 de febrero de 2005 y extraditado a España tras agotar todos los recursos legales.

A nivel policial el caso de Mohamed Belhadj fue complicado porque tras huir de España fue difícil su seguimiento, siendo finalmente localizado en Siria y extraditado desde ese país a Marruecos. Con el fin de obtener la condena por su participación en el 11-M se emplearon varios mecanismos de cooperación como la denuncia oficial y la comisión rogatoria internacional, activa y pasiva.

3.3.1 Antecedentes

Mohamed Belhadj nació en Douar Mnoud, un pueblo rural de la provincia de Alhucemas (Marruecos), el 15 de octubre de 1979. Casado, sin hijos, en la fecha de los atentados se encontraba desempleado. Belhadj emigró a España de forma ilegal en el año 2000, trasladándose a Madrid en 2003 a buscar trabajo.⁴⁸ El 11 de marzo de 2004 por la tarde abandona España, entrando en Marruecos por Nador el 12 de marzo de 2004.⁴⁹

La Audiencia Nacional dicta prisión provisional y orden de busca y captura internacional de Belhadj por auto judicial de 26 de abril de 2004, junto con otros tres huidos de los atentados. El motivo de la orden de busca y captura internacional es que se considera que fue Mohamed Belhadj la persona que alquiló el piso en la calle Carmen Martin Gaité de Leganés (donde se inmolaron los terroristas), firmando el alquiler con fecha de 1 de marzo de 2004.⁵⁰ Un hecho que queda acreditado en la sentencia de los atentados, reflejando que lo alquiló “siguiendo las instrucciones de Mohamed Afalah”, huido del atentado y al que policía considera muerto en Irak.⁵¹ Las mensualidades habían sido pagadas por el propio Afalah. Tras el atentado, el mismo día 11 de marzo por la tarde, Mohamed Belhadj se traslada a Marruecos de donde regresa días después.

El 3 de abril de 2004, tras explotar el piso de Leganés, según consta en el auto judicial: “Mohamed Belhadj y Mohamed Afalah huyeron de Madrid, dirección Barcelona, utilizando para ello el vehículo Golf de color rojo, matrícula 0710 BNI, propiedad de Ibrahim Afalah; ya en Barcelona, llama Mohamed Afalah a su hermano Ibrahim, para que se provea de los teléfonos de unos conocidos en Bélgica-Holanda, así como acuda al comercio de Abdelgani Chedadi en la C/. Caravaca, de Madrid, y pida allí 2.000 o 3.000 euros. Tras la infructuosa gestión para obtener fondos, Ibrahim Afalah recibe alguna llamada telefónica desde un país

⁴⁶ Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional: Sentencia 65/2007 (Sección Segunda). Sumario 20/04 del Juzgado Central de Instrucción nº. 6, pp. 639-647.

⁴⁷ *Ibíd.*, pp. 701, 702.

⁴⁸ Corte de Apelación de Rabat: Sentencia (Sala de lo Penal) de 28 de enero de 2010. Pieza de situación personal de Mohamed Belhadj Núm. 20, tomo 1, sumario 20/2004 y diligencias previas 309/2009. Juzgado Central de Instrucción n. 6 de la Audiencia Nacional.

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ Audiencia Nacional: Auto de 26 de abril de 2004 (Tomo 35 sumario 20/2004), Juzgado Central de Instrucción nº. 6, pp. 9722-9728.

⁵¹ Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional: Sentencia 65/2007 (Sección Segunda), Sumario 20/04 del Juzgado Central de Instrucción nº. 6, p. 204.



con el prefijo internacional 31; y transcurridos unos días vuelve a recibir alguna llamada de su hermano Mohamed Afalah con el prefijo 93- de Barcelona”.⁵² Tras esas indagaciones se le pierde la pista y se le llega a considerar muerto en atentado suicida en Irak, como a Mohamed Afalah.

La sentencia del 11-M no aporta información sobre su destino tras la huida. Desde su salida apresurada de Madrid en abril de 2004 hasta su detención en Siria en mayo de 2009 transcurren cinco años en los que España carece de información sobre su paradero. Con posterioridad se conoce que estuvo en Bélgica y dos años en Siria, país en el que fue detenido y extraditado a Marruecos. La sentencia de la Corte de Apelación de Rabat señala que de España se desplazó a Bélgica, Holanda, Alemania, Turquía y, finalmente, a Siria.⁵³

3.3.2 Objetivo de la cooperación y análisis de los instrumentos de cooperación empleados

Una vez que las autoridades españolas conocen que Mohamed Belhadj ha sido extraditado a Marruecos se inician las gestiones para que responda por su participación en los atentados del 11 de marzo de 2004. Se decide cursar una denuncia oficial, como ya se había realizado con Hriz y Ahmidan, para que fuera juzgado en Marruecos por el atentado.

La denuncia oficial de 23 de junio de 2009 aporta abundante información sobre la participación de Mohamed Belhadj.⁵⁴ En concreto expone en ocho apartados aspectos que le implican en los atentados. La denuncia oficial se remite a los hechos probados de la sentencia del 11-M para probar que alquiló el piso de la célula terrorista (casa de Martín Gaite) y que huyó con Afalah de forma precipitada tras la explosión de Leganés el 3 de abril de 2004. Su perfil genético fue encontrado tanto en el piso de Leganés como el vehículo de Afalah, empleado para la huida. La investigación de las líneas telefónicas determinan que estuvo en Leganés el día que se alquiló el piso y que tenía relación con varios de los suicidas. Además se incluye información sobre su huida de Bélgica, envíos de dinero y declaración de testigos. Junto con la denuncia oficial fue enviado a la Corte de Apelación de Rabat las sentencias del 11-M de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, declaraciones del dueño del piso de Leganés y de otros testigos, el registro de llamadas, entre otras pruebas.

Con el fin de obtener información se llevaron a cabo dos comisiones rogatorias. Durante una de ellas se le tomó declaración pero se negó a facilitar muestras de ADN que permitieran cotejarlas con pruebas recogidas en los escenarios del atentado.⁵⁵ No obstante, la policía contaba con el perfil genético de familiares que determinaron que estuvo en la casa de Leganés. Días después el juez antiterrorista marroquí, Abdelkader Chentouf, se trasladó a Madrid también en el marco de una comisión rogatoria para interrogar a siete personas relacionadas con Mohamed Belhadj.⁵⁶

⁵² *Ibíd.*

⁵³ Corte de Apelación de Rabat: Sentencia de la Sala de lo Penal de 28 de enero de 2010. Pieza de situación personal de Mohamed Belhadj nº. 20, tomo 1, sumario 20/2004 y diligencias previas 309/2009. Juzgado Central de Instrucción nº. 6 de la Audiencia Nacional.

⁵⁴ Juzgado Central de Instrucción núm. 6 de la Audiencia Nacional: Denuncia oficial de 23 de junio de 2009. Pieza de situación personal de Mohamed Belhadj (rebelde), Tomo 5, sumario 20/2004, pp. 1549-1573.

⁵⁵ De Vega, Luis: “Belhadj responde al juez Velasco sobre el 11-M pero frena las pruebas de ADN”, *Abc*, 30 de junio de 2009.

⁵⁶ *Abc*: “El juez de Marruecos interroga a siete islamistas relacionados con Belhadj”, 2 de julio de 2009.



3.3.3 Resultado

Orden de busca y captura internacional	Denuncia oficial cursada por España	Detención en Marruecos	Celebración del juicio y condena en Marruecos
29 de abril de 2004	23 de junio de 2009	Detenido en Siria y entregado a Marruecos en mayo 2009	28 de enero de 2010

Mohamed Belhadj fue condenado por la Corte de Apelación de Rabat en enero de 2010 a ocho años de prisión por su implicación en actos terroristas.⁵⁷ La sentencia apunta que una vez conocida la explosión del piso de Leganés en vez de entregarse a la policía huyó escondiéndose en Turquía y Siria. También considera probada su relación con otros terroristas como el huido Alfalah, sobre el que Belhadj “reconoce que conocía por relación de vecindad”.⁵⁸ El 9 de agosto de 2010 la Audiencia Nacional, una vez conocida la condena en Marruecos, decreta auto judicial por el que procede a dejar sin efecto la prisión provisional incondicionada.

3.4 Abdelaziz el Merabet

El caso de Abdelaziz El Merabet es similar al de los otros tres marroquíes huidos del 11-M y condenados también en Marruecos. Cabe destacar que es la última denuncia oficial librada a Marruecos por un implicado en el 11-M y es el último condenado en la Corte de Apelación de Rabat por el atentado de Madrid. Además, a nivel policial fue un caso complejo puesto que escapó de las operaciones policiales desarrolladas en Barcelona, “Tigris” y “Amat”, para ser finalmente detenido en Marruecos. Forma parte de la red que operaba en Santa Coloma de Gramanet, entramado terrorista que durante los años 2004 y 2005 dieron cobijo, cobertura económica y facilitaron la salida del país a individuos que habían intervenido en los atentados del 11 de marzo de 2004.

3.4.1 Antecedentes

Abdelaziz El Merabet, con los seudónimos “Lamrabet”, “Rachid”, “Sahari” y “Periodista”, nació en Chafchaouan (región de Tánger-Tetuán) en 1978. Costurero de profesión, casado y sin hijos, estaba domiciliado en Tánger y carecía de antecedentes penales.⁵⁹

Durante la investigación por los atentados de Casablanca,⁶⁰ la policía detectó una casa en Santa Coloma de Gramanet (Barcelona), conocida como Alkalaa (Fortaleza), desde dónde como señala la denuncia oficial, “entre otras actividades, se daba cobertura logística y ayuda de todo tipo a miembros huidos del grupo terrorista que cometieron los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, desplegándose su actividad a la captación, adoctrinamiento, así como en procurar lo necesario de aquellos musulmanes, igualmente de pensamiento radical islámico, dispuestos a trasladarse a Irak como combatientes yihadistas”.⁶¹

⁵⁷ Tribunal de Apelación de Rabat: Sentencia núm. 8 de 28 de enero de 2010 de la Sala de lo Penal (caso número 24-2009-27). Pieza de situación personal de Mohamed Belhadj. Sumario 20/2004.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Tribunal de Apelación de Rabat: Sentencia (Sala de lo Penal) de 2 de diciembre de 2010 condenando a Abdelaziz El Merabet. Auto nº. 27/10/23.

⁶⁰ Audiencia Nacional: Sumario 09/2003, Juzgado Central de Instrucción nº. 5.

⁶¹ Audiencia Nacional: Denuncia oficial de 10 de mayo de 2010, Juzgado Central de Instrucción nº. 6.



El 15 de junio de 2005 la Comisaría General de Información (CGI) desarticuló en la conocida como operación “Tigris” una estructura terrorista que se encargaba del adoctrinamiento, reclutamiento, financiación y envío de terroristas a Irak, con la misión de cometer acciones suicidas contra las tropas extranjeras y otros objetivos fijados por la organización Al Qaeda.

La policía considera que Abdelaziz El Merabet, aunque contaba con otra residencia residía habitualmente en la vivienda de Santa Coloma de Gramanet, logró huir cuando conoció que la policía había detenido a otras personas de la vivienda. Tras avisar a otro de los miembros de la red, Omar Nakhcha, huyeron juntos a Bélgica, lugar en el que coincidieron con Mohamed Belhadj, otro de los condenados en Marruecos por el 11-M.⁶² Las pruebas que le incriminan son fundamentalmente testimonios de dos habitantes de la casa de Santa Coloma de Gramanet.⁶³ Uno de ellos en su declaración policial señaló que Abdelaziz El Merabet fue captado para la red en la Mezquita de San Andrés y que era uno de los líderes de la célula.⁶⁴

Como continuación de la operación “Tigris” el 17 de octubre de 2008 se lleva a cabo la operación “Amat”, en la que se detiene a ocho personas en Barcelona, Madrid y Cádiz.⁶⁵ La policía los relaciona con labores de apoyo en la ocultación y posterior huida de terroristas de Al Qaeda, entre ellos algunos de los implicados en los atentados del 11-M. En las declaraciones de los detenidos en esta operación policial se refieren a Abdelaziz El Merabet como uno de los miembros de la red, apuntando que “tenía conocimiento de lo ocurrido en Madrid el 11 de marzo de 2004, y que los autores de dichos atentados se encontraban alojados en la casa de San Francesc”.⁶⁶ Comparando las fechas de estancia de Abdelaziz El Merabet en la casa de Santa Coloma de Gramanet la policía considera que coincidió en Alkalaa con los terroristas huidos del atentado del 11 de marzo de 2004 y del 3 de abril de 2004 de Leganés: Mohamed Larbi Ben Sellam, Daoud Ouhnane, Mohamed Afalah, Othman El Mouhib y Abdelilah Hriz.⁶⁷

Otro de los condenados en Marruecos, Mohamed Belhadj, en una declaración obtenida en el marco de una comisión rogatoria a Marruecos, reconoce que Abdelaziz El Merabet le facilitó en Bélgica dinero y un pasaporte falso.⁶⁸ Según reconoce otro implicado, Hammad Lahsini, tras estar tres días en Bélgica El Merabet se desplazó a Turquía donde recibió entrenamiento terrorista junto a Farid Chebira, condenado en Argelia.⁶⁹ El objetivo final era unirse con Daoud Ouhnane, otro huido del 11-M e inmortalarse en Irak.⁷⁰ El auto de procesamiento de El Merabet es del 2 de noviembre de 2009 y el auto de conclusión de 22 de marzo de 2010.⁷¹

⁶² *Ibíd.*

⁶³ *Ibíd.*

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ Ministerio del Interior: “La Policía Nacional detiene a ocho personas y desarticula una célula vinculada al terrorismo islamista que prestaba apoyo y cobertura a terroristas de Al Qaeda”, Nota de prensa de 18 de octubre de 2008. En la nota de prensa se incluye el nombre de los ocho detenidos, todos ellos de nacionalidad marroquí.

⁶⁶ Audiencia Nacional: Denuncia oficial del 10 de mayo de 2010, Juzgado de Instrucción núm. 6.

⁶⁷ *Ibíd.*

⁶⁸ *Ibíd.*

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ La sentencia núm. 8/11 de 15 de abril de 2011 de la Sala de lo Penal de la sección 4ª de la Audiencia Nacional señala: “se acordó en auto de 20/08/2009, (folio 2272, numeración en la parte inferior, Tomo 10) librar testimonio e incoar procedimiento penal contra Zohair Khadiri, Djilali Boussiri, Taha Seghrouchni, Nasreddine Ben Laidne Amri, Hammad Lahsini, Adbelkrim Lebchina y Abdelaziz El Merabet por la ayuda prestada a los autores materiales de los atentados del 11-M. Lo anterior motivó se dictara auto de 21 de agosto de 2.009 (folio 2278) incoando Diligencias Previas 238/2009 que se transformaron, en auto de la misma fecha- 21/08/2009 –en



3.4.2 Objetivo de la cooperación y análisis de los instrumentos de cooperación empleados

La policía contaba con una serie de pruebas que demostraban que El Merabet formaba parte del grupo de terroristas que formaban parte de Alkalaa y que entre otras acciones había ayudado a huir a otros implicados del 11-M como Mohamed Larbi Ben Sellam, Daoud Ouhane, Mohamed Afalah, Othman El Mouhib y Abdelilah Hriz.

En base a esas pruebas el Juzgado Central de Instrucción Nº 6 de la Audiencia nacional emitió una orden internacional de búsqueda y captura que fue remitida por Interpol. La oficina del organismo internacional en Rabat comunicó a las autoridades españolas que El Merabet se encuentra en Marruecos, dónde fue detenido en julio de 2010. El 13 de julio de 2010 ingresa en la prisión local de Salé en detención preventiva.⁷²

El mecanismo de cooperación empleado en este caso fue, como en los anteriores, la denuncia oficial. La misma, de 10 de mayo de 2010, le acusa de integración en organización terrorista y solicita a las autoridades marroquíes la persecución penal en base a los Convenios Bilaterales de Asistencia Judicial en Materia Penal y de Extradición.⁷³ En ese proceso no se llevaron a cabo comisiones rogatorias a Marruecos durante la investigación, únicamente se cursó una comisión rogatoria para solicitar la sentencia condenatoria de la Corte de Apelación de Rabat.

3.4.3 Resultado

Orden de busca y captura internacional	Denuncia oficial cursada por España	Detención en Marruecos	Celebración del juicio y condena en Marruecos
5 de marzo de 2010	10 de mayo de 2010	13 de julio de 2010	2 de diciembre de 2010 (primera instancia) 28 de febrero de 2011 (apelación)

Al igual que en el caso de los otros tres marroquíes la cooperación judicial hispano-marroquí funcionó eficazmente porque El Merabet fue condenado en primera instancia a de ocho años de prisión y al abono de una multa de 500.000 dírham por integración en organización terrorista.⁷⁴

En el juicio oral celebrado el 2 de diciembre de 2010 Abdelaziz El Merabet negó todos los cargos que se le imputaron, incluyendo las dos declaraciones realizadas ante la Policía

el procedimiento sumario 49/09 (folio 2279) incoado por presunto delito de colaboración e integración en organización terrorista islamista en el que tras practicarse las diligencias de instrucción que se estimaron pertinentes, se dictó auto de procesamiento el 02/11/2009, y auto de conclusión el 22/03/2010, siendo remitidas a esta Sección donde se había formado el Rollo 66/09”.

⁷² Tribunal de Apelación de Rabat: Sentencia (Sala de lo Penal) del 2 de diciembre de 2010, condenando a Abdelaziz El Merabet, Auto nº. 27/10/23.

⁷³ Audiencia Nacional: Denuncia oficial del 10 de mayo de 2010, Juzgado Central de Instrucción núm. 6.

⁷⁴ Concretamente por “formación de una banda criminal que persigue, en el marco de un proyecto colectivo, planificar, perpetrar actos terroristas y atentar gravemente contra el orden público, mediante la intimidación, el terror y la violencia”. Artículos 218-1, 218-4, 218-6, 218-7 de la Ley Antiterrorista nº. 03-03.



Judicial en la que con abundantes datos reconocía haber ayudado a los huidos del 11-M.⁷⁵ Entre las declaraciones se señala que “acogió con un gran beneplácito los atentados del 11 de marzo de 2004 considerándolos como un acto yihadista y acordando prestar cobijo y apoyo moral y económico a sus autores”.⁷⁶ La Fiscalía solicitó veinte años de prisión. El tribunal considera que las declaraciones preliminares prestadas ante la Policía Judicial y ratificadas ante el Juez de Instrucción quedan probadas. En dichas declaraciones reconocía su pertenencia a la célula de Santa Coloma, el viaje a Bélgica y Turquía y que “no pudo entrar en Irak porque no encontró el camino seguro para llegar al mismo, que tiró su pasaporte y su DNI en una playa de Estambul...”.⁷⁷ La condena fue ratificada en segunda instancia por la sala de lo Penal del Tribunal de Apelación de Rabat con fecha de 28 de febrero de 2011. Tras esta condena España cierra el capítulo de los perseguidos en Marruecos por el atentado de Madrid.⁷⁸

4. Conclusiones

La investigación policial de los atentados de 11 de marzo de 2004 determinó que algunos de los autores de los mismos estaban en su país de origen, Marruecos. Se trataba de un precedente, puesto que no había habido casos previos de personas sospechosas por delitos de terrorismo cometidos en España y localizados en Marruecos. Asimismo, era una situación compleja porque la ley marroquí no permite la extradición de sus nacionales. Por ello, a priori el encaje judicial no era sencillo. Existían unos mecanismos de cooperación judicial respecto a los que se desconocía si eran adecuados y eficaces para responder a esta circunstancia novedosa.

El análisis de estos cuatro casos de cooperación permite concluir que gracias al empleo de una serie de mecanismos de cooperación los terroristas fueron detenidos, juzgados y condenados por el atentado de Madrid. La importancia de estos casos de colaboración hispano-marroquí radica en que autores de graves delitos de terrorismo han respondido del delito cometido rehuendo su impunidad.

Un objetivo fundamental de la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo es evitar la impunidad de los terroristas persiguiéndoles y juzgados allí donde se encuentren. Los mecanismos de cooperación penal internacional permiten que los responsables de actos de terrorismo respondan ante la justicia, siendo una de las reclamaciones fundamentales de las víctimas del terrorismo. Dicha petición queda reflejada por el Tribunal Supremo en la sentencia del 11-M al señalar: “*Cuatro años y algo más de tres meses después, el Tribunal Supremo dicta, sobre estos hechos, la sentencia definitiva en esta causa en el ámbito de la jurisdicción penal. La Justicia penal, dentro de los límites impuestos por la condición humana, comprende la respuesta a la acción delictiva mediante la atribución de responsabilidad criminal individualizada a los autores y partícipes, con la consiguiente sanción en su caso, y también supone el reconocimiento del dolor y del daño, casi siempre irreparables en su integridad, infligido a las víctimas, a través de la condena penal y de las indemnizaciones pertinentes*”.⁷⁹ Con estas palabras el máximo tribunal español reconoce que

⁷⁵ Tribunal de Apelación de Rabat: Sentencia de la Sala de lo Penal del 2 de diciembre de 2010, condenando a Abdelaziz El Merabet. Auto nº. 27/10/23.

⁷⁶ *Ibíd.*

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ Abdelhak Najib: “Attentats de Madrid: le dossier marocain est classé”, *Maroc Hebdo International*, Núm 894, 9-15 de julio de 2010, p. 22.

⁷⁹ Tribunal Supremo: Sentencia 503/2008, Sala de lo Penal, Recurso de Casación: 10012/2008 P. 17/07/2008. p. 568.



la condena penal de los autores del atentado del 11 de marzo de 2004 contribuye al reconocimiento del daño irreparable que han sufrido las víctimas y sus familiares. En paralelo, cabe señalar que las sentencias impuestas en Marruecos han servido también para impartir justicia. El principal valor de las resoluciones de Marruecos es haber aplicado la ley a autores de un delito exigiéndoles responsabilidad por sus actos penales. Es éste un dato clave para valorar objetivamente el resultado de la colaboración hispano-marroquí frente a un hecho terrorista concreto como fue el atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid.

Cabe destacar que el primer caso, el de Hicham Ahmidam, fue el más complejo puesto que el cauce de cooperación no estaba creado. La dificultad se observa en que transcurren cuatro años entre la orden de busca y captura internacional y la celebración del juicio. Por el contrario, en el último detenido y condenado en Marruecos por el 11-M, Abdelaziz El Merabet, el plazo transcurrido entre el envío de la denuncia oficial y el enjuiciamiento en Salé es inferior a un año. La detención se produjo de forma inmediata tras recibir Marruecos la denuncia oficial. Al ser el último condenado en Marruecos por el atentado de Madrid el engranaje judicial estaba creado. Una celeridad que es necesaria para ser eficaz frente a una amenaza de la magnitud del terrorismo yihadista.

Las condenas que se les imponen (la más elevada de veinte años para Abdelilah Hriz y la más benévola de ocho años para Mohamed Belhadj y Abdelaziz El Merabet) ponen de relieve que las autoridades judiciales marroquíes aceptaron como propias las pruebas incriminatorias obtenidas en España. Un dato que revela que la cooperación entre las instituciones marroquíes y españolas fue eficiente al cumplirse el objetivo de juzgar y condenar a varios de los autores de los atentados de Madrid. Las pruebas incriminatorias estaban en España y fue allí lógicamente donde se produjo el grueso de las investigaciones policiales para el esclarecimiento de los hechos. No obstante, las autoridades policiales marroquíes colaboraron con las españolas para poner a los autores de los hechos ante la justicia. Los casos de cooperación fueron sumamente complejos, como lo fue la causa con ramificaciones en varios países y con numerosas pruebas periciales, por lo que en su resolución intervinieron además de la cooperación policial y judicial el compromiso político de ambos Estados.

En lo relativo al cumplimiento de las condenas, la colaboración bilateral no se ha producido. En el ámbito penitenciario, Marruecos en el ejercicio de su soberanía ha asumido plenamente la responsabilidad respecto a esos casos. Una situación que ha creado desconcierto entre las víctimas del atentado que han visto vulnerados sus derechos durante todo el proceso penal desarrollado en el país norteafricano. Podría haberse mejorado la transparencia de los procesos judiciales dando cabida a la participación de las víctimas de los atentados como acusación particular.

El contexto en que se produjeron estos casos de cooperación bilateral es completamente diferente al actual. Los cuatro casos de cooperación bilateral analizados surgen a raíz de un acto terrorista ocurrido hace más de diez años, en un época en la que el terrorismo yihadista estaba en una fase incipiente. En la actualidad el terrorismo internacional es una importante amenaza global, compartida por países vecinos como España y Marruecos. Las operaciones antiterroristas conjuntas hispano-marroquíes han crecido exponencialmente en los últimos años corroborando esta nueva coyuntura. Es ésta una realidad que debería verse correspondida con una mayor agilidad en los mecanismos de cooperación judicial existentes como son las denuncias oficiales, las comisiones rogatorias y las extradiciones.



En definitiva, si bien el objetivo fundamental de la cooperación antiterrorista bilateral en el proceso del 11-M se ha cumplido pues se ha impartido justicia condenando en Marruecos a cuatro autores del mismo, el actual escenario demanda una mayor agilidad y flexibilidad de los mecanismos de cooperación bilateral. La cooperación bilateral debe adaptarse a un terrorismo cambiante y complejo que no distingue fronteras.

Bibliografía

Abdelhak Najib: “Attentats de Madrid: le dossier marocain est classé”, *Maroc Hebdo International*, nº. 894, 9-15 de julio de 2010.

Alonso, Rogelio y Reinares, Fernando: “Maghreb immigrants becoming suicide terrorism: a case study on religious radicalization processes in Spain”, en Ami Pedahzur (ed) (2006): *Root Causes of Suicide Terrorism. The Globalization of Martyrdom*, Abingdon, Routledge.

Audiencia Nacional: Sumario 20/2004, Juzgado Central de Instrucción nº. 6.

Audiencia Nacional: “Memoria de 2010”, Actividades del Juzgado Central de Instrucción nº. 6, 2010.

Audiencia Nacional: Sentencia 65/2007 del Juzgado Central de Instrucción nº. 6 (Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, Sección 2ª) de 31 de octubre de 2007.

Audiencia Nacional: Denuncia oficial cursada a Marruecos el 4 de enero de 2008, Juzgado Central de Instrucción nº. 6 de la Audiencia Nacional.

Audiencia Nacional: Auto del 12 de agosto de 2010, Juzgado Central de Instrucción nº. 6, diligencias previas 158/2006.

Audiencia Nacional: Auto de 13 de diciembre de 2007, Juzgado Central de Instrucción nº. 6, diligencias previas 158/2006.

Audiencia Nacional: Auto del 28 de febrero de 2007, Juzgado Central de Instrucción nº. 6.

Audiencia Nacional: Auto de 26 de abril de 2004, Juzgado Central de Instrucción nº. 6.

Audiencia Nacional: Denuncia oficial de 23 de junio de 2009. Pieza de situación personal de Mohamed Belhdaj (rebelde), Tomo 5, sumario 20/2004, Juzgado Central de Instrucción nº. 6.

Audiencia Nacional: Sentencia (Sala de lo Penal) del 4 de diciembre de 2008 de la Corte de Apelación de Rabat: Pieza separada contra Hicham Ahmidam, tomo 2, diligencias previas 158/2006, Juzgado Central de Instrucción nº. 6.

Audiencia Nacional: Denuncia oficial del 10 de mayo de 2010, Juzgado Central de Instrucción nº. 6.

Audiencia Nacional: diligencias previas 158/2006. Tribunal de Apelación de Rabat: Sentencia (Sala de lo Penal) de 4 de diciembre de 2008. Pieza separada contra Hicham Ahmidam, tomo 2, Juzgado Central de Instrucción nº. 6.



Audiencia Nacional: Sentencia de la Sala de lo Penal de 28 de enero de 2010. Corte de Apelación de Rabat. Pieza de situación personal de Mohamed Belhadj nº 20, tomo 1, sumario 20/2004 y diligencias previas 309/2009. Juzgado Central de Instrucción nº 6.

Cembrero, Ignacio: “Marruecos condena al primo de El Chino como cómplice del 11-M”, *El País*, 5 de diciembre de 2008, en http://elpais.com/diario/2008/12/05/espana/1228431617_850215.html

“Condenado en Marruecos a diez años de cárcel Hicham Ahmidan por su implicación en el 11-M”, *Europa Press*, 4 de diciembre de 2008.

Corte de Apelación de Rabat: Sentencia núm. 58 de 18 de diciembre de 2008.

De Vega, Luis: “Un sospechoso en busca y captura lleva detenido un mes en Tánger, según su familia”, *Abc*, 30 de abril de 2004, en http://www.abc.es/hemeroteca/historico-30-04-2004/abc/Home/un-sospechoso-en-busca-y-captura-lleva-detenido-un-mes-en-tanger-segun-su-familia_9621233382886.html

De Vega, Luis: “La alianza de Al Qaeda con los salafistas afecta particularmente a España”, *Abc*, 11 de marzo de 2008, en <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/2008/03/11/044.html>

De Vega, Luis: “Belhadj responde al juez Velasco sobre el 11-M pero frena las pruebas de ADN”, *Abc*, 30 de junio de 2009, en http://www.abc.es/hemeroteca/historico-30-06-2009/abc/Nacional/belhadj-responde-al-juez-velasco-sobre-el-11-m-pero-frena-las-pruebas-de-adn_922136548265.html

“El juez de Marruecos interroga a siete islamistas relacionados con Belhadj”, *ABC*, 2 de julio de 2009. http://www.abc.es/hemeroteca/historico-02-07-2009/abc/Nacional/el-juez-de-marruecos-interroga-a-siete-relacionados-con-belhadj_922206126299.html

Ministerio del Interior: “La Policía Nacional detiene a ocho personas y desarticula una célula vinculada al terrorismo islamista que prestaba apoyo y cobertura a terroristas de Al Qaeda”, Nota de prensa de 18 de octubre de 2008.

Reinares, Fernando y García-Calvo, Carola. “Los yihadistas en España: perfil sociodemográfico de condenados por actividades terroristas o muertos en acto de terrorismo suicida entre 1996 y 2012”, *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo 11/2013. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/dt11-2013-reinares-garciacalvo-yihadistas-espana-perfil-sociodemografico-1996-2012

Reinares, Fernando y García-Calvo, Carola: “Procesos de radicalización violenta y terrorismo yihadista en España: ¿Cuándo? ¿Dónde? ¿Cómo?”, *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo 16/2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/dt16-2013-reinares-garciacalvo-radicalizacion-terrorismo-yihadista-espana



Reinares, Fernando (2014): *¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España*, Madrid, Editorial Galaxia Gutenberg.

Tribunal Supremo: Sentencia 503/2008, Recurso de Casación: 10012/2008 P, Sala de lo Penal, Fecha: 17/07/2008.

“Un tribunal de Marruecos confirma la pena de veinte años a un acusado del 11-M”, *El País*, 5 de marzo de 2009.





¿ESTÁ VIVA LA OMC? BLOQUEOS Y CONSENSOS EN LAS NEGOCIACIONES DE LAS CONFERENCIAS MINISTERIALES DE BALI Y NAIROBI

Julieta Zelicovich¹

Universidad Nacional de Rosario

Resumen:

Tras más de una década de bloqueos en las negociaciones comerciales multilaterales, tanto en la Conferencia Ministerial de Bali, en 2013, como en la Conferencia Ministerial de Nairobi, en 2015, los miembros de la OMC lograron destrabar acuerdos multilaterales. El artículo propone indagar acerca de los factores que explican ese cambio en la dinámica de negociación, tratando de vislumbrar si se trata de un vuelco estructural o de resultados coyunturales. Para ello se recurre a la metodología de estudio de caso con *process tracing*, analizando la incidencia de variables del contexto internacional y variables internas a la dinámica de las negociaciones en los resultados mencionados

Palabras clave: Negociaciones Comerciales, OMC, Process Tracing, Facilitación del Comercio, Subvenciones a las exportaciones agrícolas, Bali, Nairobi

Title in English: *Is the WTO still alive? Obstructions and consensus in multilateral negotiations at the Ministerial Conferences of Bali and Nairobi*

Abstract:

After more than a decade of obstructions and blockades in multilateral trade negotiations, both at the Bali Ministerial Conference in 2013 and at the Nairobi Ministerial Conference in 2015, WTO members succeeded in unlocking multilateral agreements. The article tries to examine the factors that explain this change in the negotiation dynamics. We try to glimpse whether it has been a structural change or a conjunctural result. For this, we apply process tracing case study methodology, analyzing the incidence of international context's variables and also variables that are internal to the dynamics of the negotiations

Keywords: *Trade Negotiations, WTO, Process Tracing, Trade Facilitation, Agricultural Export Subsidies, Bali, Nairobi*

Copyright © UNISCI, 2017.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Julieta Zelicovich es Doctora en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

Email: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.55782>



1. Introducción

Una de las principales funciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) ha sido la de ser foro para las negociaciones entre sus miembros. Esta función, estipulada en el artículo 3º del Acuerdo por el que se establece la OMC, fue la que permitió el crecimiento del GATT a partir de 1947, e incluso el surgimiento de la propia OMC, como resultado de la Ronda Uruguay. Sin embargo, luego de 1995 el ejercicio de esta importante función encontró múltiples dificultades, siendo la irresolución de la Ronda Doha la mayor evidencia en tal sentido.

La Ronda Doha, lanzada en septiembre de 2001 –tras el intento fallido de Seattle, en 1999– suponía un verdadero *test-case* para la organización. Con más de 20 temas en agenda, para debatir entre 150 países, y con énfasis en las cuestiones de desarrollo, significaba la negociación comercial más ambiciosa de la historia. A pesar de este entusiasmo inicial, los resultados no fueron los esperados. Las negociaciones estuvieron trabadas prácticamente desde los primeros meses de 2002 a raíz de las divergencias entre países desarrollados (PD) y países en desarrollo (PED) en los temas agrícolas y en los de acceso a mercados no agrícolas. Pero no fueron solamente las divergencias en los niveles de ambición lo que llevó al estancamiento de la función negociadora de la OMC, sino también, la lógica mercantilista con la que se llevó a cabo las negociaciones²; la emergencia de coaliciones negociadoras por parte de los países en desarrollo que obstaculizaron la imposición de acuerdos por parte de los países centrales –tal como sí había sucedido durante las rondas del GATT-³; las dinámicas de negociación basadas en el *single undertaking* y la creciente membresía de la OMC⁴; la complejidad de los temas como asuntos de “segunda cooperación”⁵; e incluso la irrupción de fenómenos externos a las negociaciones comerciales, como ser la variación del precio de los *commodities* o el estallido de la crisis financiera internacional.

Luego de los primeros intercambios de documentos, en 2002 las negociaciones dejaron la modalidad multilateral para centrarse en reuniones informales de menos miembros. En Cancún, en el año 2003, la Conferencia Ministerial se suspendió anticipadamente debido a las divergencias en torno al abordaje de los temas de Singapur⁶, y la contraposición entre la coalición del G20⁷ ⁸, por un lado, y la Unión Europea y EEUU, por otro, en el tema agrícola. En Julio de 2004 se arribaron a algunos compromisos tales como la eventual eliminación de las subvenciones a las exportaciones agrícolas, la exclusión de tres de los temas de Singapur,

² Vangrasstek, Craig (2013): *The History and Future of the World Trade Organization*, Ginebra, WTO Publications.

³ Narlikar, Amrita: “Bargaining over the Doha Development Agenda: Coalitions in the WTO” en *LATN Working Paper*, n° 36 (Julio 2005) en <http://latn.org.ar/wp-content/uploads/2015/01/wp-36.pdf>

⁴ Low, Patrick: “WTO Decision-Making for the Future” en World Trade Organization – Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper ERSD-2011-05 (mayo 2004), en https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201105_e.pdf

⁵ Hale, Thomas; Held, David; Young, Kevin (2013): *Gridlock. Why global cooperation is falling when we need it most?*, Cambridge, Polity Press.

⁶ Se trata de cuatro temas que habían sido introducidos en la Conferencia Ministerial de Singapur en 1996, y que fueron contemplados de manera condicional en el paquete de Doha. Los mismos son comercio e inversiones, comercio y política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio.

⁷ Coalición de países en desarrollo que impulsan la reforma del comercio agrícola. Sus miembros son Argentina, Bolivia, Estado Plurinacional de, Brasil, Chile, China, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Uruguay, Venezuela, República Bolivariana de, Zimbabwe

⁸ A lo largo de este trabajo utilizaremos “coalición del G20” para referirnos a la coalición de países en desarrollo que pugnan en las negociaciones agrícolas de la Organización Mundial de Comercio, y “G20” para aludir al foro de discusión económica mundial.



y el uso de una fórmula no lineal para las negociaciones de bienes industriales. En 2005 se ratificaron los mismos compromisos asumidos el año anterior en Ginebra, pero desde entonces las negociaciones fueron deteniéndose. En 2006 y 2007 el Director General, Pascal Lamy, suspendió en tres ocasiones las negociaciones de Doha, y quedó sin realizarse la Conferencia Ministerial que hubiera correspondido al año 2007. En 2008, las posibilidades de arribar a un acuerdo se vieron frustradas por fuertes diferencias entre las partes, particularmente por el enfrentamiento entre India y Estados Unidos por el mecanismo de salvaguardia especial para los países en desarrollo en agricultura. Finalmente, en 2009 y 2011 la Conferencia Ministerial se reunió aunque actuó sin avanzar sobre el Programa de Doha. Para Pascuas de 2011 se presentaron una serie de documentos que plasmaron por primera vez la totalidad del paquete de Doha, explicitando las áreas de convergencia y divergencia entre las partes. Acorde a los análisis publicados en ese momento, las ganancias estimadas eran importantes, pero las dificultades eran más bien políticas antes que técnicas, algo que el devenir de la crisis financiera internacional había vuelto dificultoso de superar⁹.

Tras varios años de parálisis en el proceso negociador, tanto en la Conferencia Ministerial de Bali como en la Conferencia Ministerial de Nairobi se lograron sorprendentes resultados. Primero, en 2013, se alcanzó el Acuerdo de Facilitación de Comercio, primer acuerdo multilateral desde la finalización de la Ronda Uruguay; luego, en 2015, se acordaron nuevos compromisos en materia de competencia a las exportaciones agrícolas. Tales resultados contrastan con los escuetos avances que las negociaciones multilaterales habían presentado hasta entonces. En este trabajo nos proponemos indagar respecto de las razones que explican este cambio en el proceso negociador. ¿Cómo se pasó del estancamiento de la Ronda Doha a una instancia más dinámica de las negociaciones durante las Conferencias Ministeriales de Bali y Nairobi? ¿Se trata de un cambio estructural o de resultados coyunturales? Con estas preguntas se busca aportar a un debate más amplio respecto de los factores que inciden en los consensos y los bloqueos en las negociaciones multilaterales de comercio.

Para dar respuesta a estos interrogantes el trabajo recurre a la metodología de estudio de caso con *process tracing*¹⁰, que permitirá ahondar en los mecanismos causales inherentes al fenómeno, y testear diversas hipótesis, en un reducido número de casos. En efecto, se postulan cuatro hipótesis, a partir de las cuales se reconoce la multicausalidad del fenómeno en cuestión. En primer término, sostenemos que el cambio en la dinámica del proceso negociador se debe a las modificaciones acaecidas en el contexto internacional: la superación de la crisis financiera internacional sería el primer determinante de la nueva dinámica negociadora de la OMC. En segundo término, el desenlace observado en Bali y Nairobi respondería a una dinámica reactiva frente al avance de las negociaciones de los tratados mega regionales, que habrían incrementado los costos de un no-acuerdo para los actores que

⁹ Referimos al documento de Baldwin, Richard y Evenett, Simon: “*Why World Leaders Must Resist the False Promise of Another Doha Delay*” publicado en 2011 por el Centre for Economic Policy Research.

¹⁰ *Process Tracing* es un método de análisis cualitativo, que permite realizar de inferencias causales y descriptivas de un fenómeno, a partir del estudio y diagnóstico de diferentes evidencias. Para ello el método se vale de una serie de *test*, que combinando requisitos de necesidad y suficiencia contribuyen a la ponderación de las distintas piezas de registro empírico y con ello de las hipótesis, que aluden a los mecanismos causales de un fenómeno determinado. El método resulta particularmente útil para explicar casos salientes e identificar aquellas causas que los llevan a diferenciarse de las tendencias esperadas. En esta investigación, dentro del enfoque, se recurre a fuentes documentales y bibliográficas, y a la realización de entrevistas a diplomáticos argentinos que participaron de los dos procesos de negociaciones aquí estudiados.

Respecto del método véase: Collier, David: “Understanding process tracing”. *PS: Political Science & Politics*, vol 44, n° 04 (2011), pp. 823-830; y Van Evera, Stephen (1997): *Guide to methods for students of political science*, Cornell University Press.

no forman parte de tales procesos y para la propia OMC. Las hipótesis 3 y 4 responden a la dinámica negociadora interna de la propia OMC. Existió una innovación en los mecanismos de toma de decisión aplicados a estos casos que permitió alcanzar los acuerdos de Bali y Nairobi. Por último, la celebración de estos dos acuerdos se explica por la naturaleza de los temas en sí mismos: ni facilitación del comercio ni subvenciones a las exportaciones agrícolas implicaron concesiones costosas para los países centrales de la OMC al momento de la firma de tales acuerdos, tanto para los países que tradicionalmente habían impulsado las negociaciones -Canadá, Estados Unidos, Japón y la Unión Europea-, como para los poderes emergentes -Brasil, India, China, Sudáfrica-.

Tabla 1: Hipótesis consideradas en la investigación conforme a la metodología del Process Tracing.

Variables del contexto internacional	H1	La superación de la crisis financiera internacional explica el cambio en la dinámica negociadora de la OMC, permitiendo los acuerdos de Bali y Nairobi
	H2	El avance de las negociaciones megarregionales explica el cambio en la dinámica negociadora de la OMC, permitiendo los acuerdos de Bali y Nairobi
Variables internas a la dinámica de las negociaciones	H3	La innovación en los mecanismos de toma de decisión aplicados a estos casos fue lo que permitió los acuerdos de Bali y Nairobi
	H4	La menor “sensibilidad” de estos temas en el momento de la firma de los acuerdos, para los países principales de la OMC –ni los QUAD ni los BRICS- es lo que explica el cambio en la dinámica de negociaciones

En el siguiente apartado se exponen los mecanismos causales que impulsan las hipótesis mencionadas. Seguidamente, se presentan los dos casos a analizar: el de las negociaciones de Bali y el de las de Nairobi. En un cuarto apartado se exponen las conclusiones finales de la investigación.

2. Mecanismos causales de bloqueos y acuerdos en las negociaciones multilaterales de comercio.

En la literatura específica dedicada al análisis de las negociaciones multilaterales de comercio se sostiene que la conclusión o irresolución de los acuerdos en materia de aranceles y de medidas no arancelarias dentro del GATT/OMC resulta condicionada por factores tales como: las relaciones de poder, el proceso de toma de decisión y la dinámica de la negociación en sí, el contexto internacional en el que tiene lugar el proceso, las coaliciones domésticas de los actores predominantes, así como la naturaleza y extensión de la agenda de negociación. La ponderación de uno u otro factor ha dependido fundamentalmente de los enfoques teóricos privilegiados: realistas, institucionalistas y/o constructivistas. En esta investigación se reconoce la multicausalidad del fenómeno a ser explicado, quedando ello de manifiesto en las cuatro hipótesis anunciadas.

En la hipótesis 1 se parte de la idea de que las negociaciones internacionales dependen del contexto en el que se llevan a cabo. Las variables externas pueden incidir en los costos y beneficios esperados de un acuerdo, así como en la predisposición de los actores a realizar concesiones. Es el contexto externo el que condiciona el valor del *Best Alternative to a Negotiated Agreement* (BATNA) de cada actor, y con ello su predisposición a arribar a un



acuerdo e invertir recursos en el proceso negociador¹¹. En términos generales en contextos de crisis económicas los países tienden a buscar preservar sus márgenes de maniobra en materia de políticas macroeconómicas antes que condicionarlos en un proceso de cooperación externa¹². Si bien una crisis –como la desatada en 2008–, frente al riesgo de incremento de políticas proteccionistas, incrementa el valor del acuerdo, también encarece los costos domésticos de afrontar tal decisión, así como de generar pagos laterales que favorezcan el accionar colectivo. Asimismo, la contracción del comercio que se produce por el descenso de la actividad económica hace que los beneficios potenciales de un acuerdo no se vean en términos inmediatos sino en el mediano y largo plazo, lo cual condiciona el accionar de los *lobbies* que pugnan en la política comercial¹³.

Durante la crisis de 2008 se habría producido una contracción inicial de la cooperación internacional, y una reformulación de la misma, en el marco del foro del G20. Acorde a Steinberg, durante los años que siguieron al estallido de la crisis financiera “las grandes potencias han dado prioridad a sus problemas económicos internos sobre la resolución de los problemas transnacionales (...). Además, las reuniones del G20, como ya ocurriera con la del G-7/8 se han centrado en problemas políticos coyunturales de carácter urgente (como la crisis en Siria en la Cumbre del G20 San Petersburgo en 2013), lo que ha desplazado la atención de los problemas importantes de largo plazo. De hecho, a partir de 2010, (...) han aparecido nuevos conflictos.”¹⁴

Al producirse hacia 2013 una mejora en la economía internacional esto habría operado de dos maneras sobre la dinámica negociadora de la OMC: una sobre la voluntad de los Estados de realizar concesiones en pos de un ejercicio de cooperación internacional, al haber eliminado la restricción que los sucesos de 2008 plantearon para la mayoría de los países. Y otra, especialmente en los países desarrollados, quienes, en función de los preceptos de la teoría de la acción colectiva, tendrían mayor predisposición a invertir recursos en el proceso negociador a raíz de los mayores retornos esperados del accionar consensuado en el comercio multilateral. Ello habría permitido superar bloqueos que se plantearon anteriormente en las negociaciones. Se vería entonces un involucramiento creciente de los PED y mayor flexibilidad por parte de los PD.

La hipótesis 2 también considera la influencia de los factores externos sobre el valor del acuerdo negociado. En este caso, el vínculo con las mega regionales queda planteado a partir de la idea de del “*go-it-alone power*”, de Gruber¹⁵, según la cual a partir del avance en negociaciones preferenciales los países desarrollados habrían eliminado la opción del *status quo* en el proceso negociador multilateral. Ello incrementaría los costos de un no-acuerdo en OMC para los países no incluidos en los mega regionales, y favorecería la búsqueda de consensos en los temas bajo estudio.

¹¹ Hopmann, Terrence P.: “Teoría y procesos en las negociaciones internacionales”. PNUD – CEPAL. Proyecto de Cooperación con los Servicios Exterior de América Latina. Documento de Trabajo n°8 (1990), en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31511/FILE83676_es.pdf?sequence=1

¹² Respecto de la cooperación en contextos de crisis pueden encontrarse referencias a diversos antecedentes históricos, y a la crisis financiera internacional de 2008 en Frieden (2009).

¹³ Fonseca Pena, Alberto y García Alonso, Lorena: “Los procesos de negociación comercial entre países. Condicionantes internos y externos”. *Boletín económico de ICE*, n° 2760 (2003), en http://www.revistasice.info/cache/pdf/BICE_2760_21-31_839628F8A52A85C5A81DF33797BA4637.pdf

¹⁴ Steinberg, Federico: “Gobernanza económica global: ¿Dónde estamos?”. *Estudios de Economía Aplicada*, vol 32, n°3 (2014), pp. 891-910

¹⁵ Gruber, Lloyd: “Power politics and the free trade bandwagon”, en: *Comparative Political Studies*, vol. 34, n°7 (2001), pp. 703-741



Según la teoría de Gruber, el “*go-it-alone power*” remite a la capacidad que poseen determinados Estados para celebrar acuerdos, independientemente de terceros, y que explica por qué terceros Estados deciden adherir a determinado régimen o acuerdo pre-existente. En efecto, conforme a esta teoría, existen Estados que no se benefician de los nuevos acuerdos y que preferirían no formar parte de estos. Sin embargo, la decisión de los Estados “originarios” de celebrar un acuerdo o establecer un nuevo régimen, genera un impacto sobre los marcos en los que se desarrollan estos Estados que hacen que el *status quo* preexistente ya no esté disponible. De tal modo, los terceros Estados terminan adhiriendo a los nuevos acuerdos, no bajo el poder coercitivo de los países originarios, ni recibiendo pagos laterales por las pérdidas en las que incurren al establecer estos acuerdos, sino bajo los efectos que genera la capacidad de los Estados originarios de anular el *status quo* pre-existente. Los terceros Estados concluyen que mantenerse fuera de la nueva estructura crea mayores pérdidas que participar de la misma incluso perdiendo, lo que termina siendo un sub-óptimo, pero a la vez la única opción racional posible. El avance de las negociaciones de la Asociación Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés) y de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés), habría así impulsado a los países miembros de la OMC a flexibilizar sus posiciones en función del cambio en el escenario negociador. A la vez, habría incrementado los costos de un no-acuerdo para el prestigio de la OMC para continuar siendo el foro prioritario para las negociaciones entre sus miembros.

La dinámica institucional es lo que explica el mecanismo causal que sustenta la tercera hipótesis. En las negociaciones internacionales, como en toda instancia de cooperación internacional, las instituciones pueden contribuir a disminuir la incertidumbre y facilitar la búsqueda de consensos¹⁶. Tanto la dinámica en la que se da la interacción en las negociaciones como el proceso de toma de decisión pueden contribuir a reducir o incrementar las asimetrías de poder y con ello los espacios de acuerdo¹⁷. En particular, en las negociaciones de Doha se observan tres variables fundamentales de esta dimensión analítica: la presencia o ausencia de la cláusula del *single undertaking*, la modalidad en que se adopta el principio de trato especial y diferenciado, y el mayor o menor uso de las instancias informales de negociaciones.

Respecto del *single undertaking*, esta cláusula en las negociaciones establece que debe existir un acuerdo en todos los temas bajo negociación para que ésta pueda darse por concluida, siendo que “nada está arreglado hasta que todo este arreglado”. Sus fundamentos son asegurar que los acuerdos reflejen de manera más equilibrada los intereses de todos los miembros e incentivar los *trade off* entre los diferentes temas. En la práctica, ha sido un mecanismo para forzar acuerdos. Durante la Ronda Uruguay el principio del *single undertaking* combinado con la creación de una nueva organización en reemplazo del GATT fue utilizado para asegurar que todos los estados avalaran lo que EEUU y la UE habían establecido en los acuerdos de Blair House¹⁸. En la Ronda Doha, el *single undertaking* se incorporó “con los mismos propósitos declarados que en la Ronda Uruguay, pero en un contexto de cambios significativos en el balance de poder y en la distribución de las capacidades de veto. El resultado fue no sólo la imposibilidad de arribar a acuerdos parciales, sino el bloqueo de la posibilidad de alcanzar un acuerdo global”¹⁹. La caducidad de facto de

¹⁶ Keohane, Robert (1984): *After hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press

¹⁷ Hopmann, *op. cit.*

¹⁸ Acuerdo celebrado en noviembre de 1992 entre Estados Unidos y la CE, en el que se establecieron las bases del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay.

¹⁹ Bouzas, Roberto y Zelicovich, Julieta: “La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo”, en: *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 32, nº3 (2014), p. 971.



esta cláusula en Bali y Nairobi se presenta como una condición necesaria para que se arriben a acuerdos.

En cuanto al trato especial y diferenciado, éste existía desde el comienzo del GATT, bajo el argumento de “industrias nacientes”, pero fue a partir de la Ronda Kennedy, y particularmente de la Ronda Tokio, que se plasmó en documentos y prácticas concretas²⁰. En el proceso de las negociaciones, tradicionalmente el trato especial y diferenciado se ha orientado en dos sentidos: el acceso preferencial de los PED y países menos adelantados (PMA) a los mercados de los países desarrollados, siendo entonces que los países desarrollados no habían de esperar una respuesta simétrica en términos de apertura de sus mercados por parte de tales países; y las excepciones a diversos mecanismos y reglas del GATT. Asimismo el trato especial y diferenciado ha apuntado a la búsqueda del máximo empeño en los compromisos de los PD, un tratamiento más favorable para los PMA, y el ofrecimiento de asistencia técnica y capacitaciones²¹. En la negociación del acuerdo de facilitación de comercio se habría producido una innovación respecto de la forma en que se aplica tal criterio de capacidades diferenciadas. Ello pues sería un mecanismo importante para explicar los cambios en las conductas en las negociaciones de OMC posteriores a 2013.

Por último, en lo que hace a las instancias informales de negociaciones, éstas han sido particularmente frecuentes en las negociaciones de la Ronda Doha, y han seguido un esquema paralelo a las instancias formales de negociación. Se trata de un mecanismo de reuniones de un grupo reducido de miembros de la Organización, utilizado para alcanzar consensos entre un número pequeño de negociadores, para luego ser extendidos al resto de los miembros²². Habitualmente ese número oscila entre 35 y 4 miembros, en función de quién la convoque y cuáles sean los temas objeto de la reunión. Si bien se apela a este mecanismo por una economía de recursos, la exclusividad y los problemas de transparencia de sus encuentros han sido objeto de crítica de quienes han quedado fuera de los mismos, especialmente los países menos desarrollados²³. En el período de 2001 a 2013 los consensos alcanzados en este nivel, si bien escasos, no lograron ser suficientes para arrastrar al resto de los miembros de la organización. Si resultase influyente en la superación de bloqueos, resultaría esperable ver variaciones en esta práctica en torno a los acuerdos de Bali y Nairobi.

La última de las hipótesis pone el foco en la naturaleza de los temas negociados, en particular su sensibilidad. Las negociaciones de Doha se han visto atravesadas por lo que Hale, Held y Young llaman “problemas de cooperación de segundo orden”²⁴. Según estos autores, no se trata de problemas de cooperación *per se*, sino de problemas que emergen por la existencia de una cooperación previa. Así, la dificultad de abordaje de la Ronda Doha se

²⁰ Inicialmente se consideraron las flexibilidades para los PED con dificultades en la balanza de pagos; luego se avanzó en una mayor flexibilidad para el uso de protecciones arancelarias, y para el procedimiento de adhesión. En 1964 se incorporó la cláusula de no reciprocidad y en 1966 el sistema general de preferencias (SGP). La Ronda Tokio dio lugar a la Cláusula de Habilitación, y a la incorporación de la reciprocidad menos que plena. Véase Peixoto, Juliana: “Flexibilidades para países en desarrollo en la ronda Doha: el Trato Especial y Diferenciado a la carta” Programa de Cátedras de la OMC - FLACSO Working Paper n°3 (2010), p. 6.

²¹ Zelicovich, Julieta: “Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha (2001 – 2011). Análisis de su participación en el proceso negociador”, Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Rosario, Argentina, Marzo 2014.

²² Wolfe, Robert: “Informal Political Engagement in the WTO: Are Mini-Ministerials a Good Idea?” en Curtis, John y Ciuriak, Dan: *Trade Policy Research 2004*, Toronto, Minister of Public Works and Government Services – Canada.

²³ Véase Steinberg, Federico (2007): *Cooperación y conflicto*, Madrid, Ed. AKAL y Kwa, Aileen (2003): *Power Politics in the WTO*, Bangkok, Ed. Focus on the Global South

²⁴ Hale, *et.al.*, *op. cit.*



debe al grado de avance que el propio sistema de cooperación en el plano de las relaciones comerciales internacionales ha alcanzado. En efecto, “los resultados obtenidos en materia de reducción de aranceles y otras barreras fronterizas al comercio pusieron en la agenda otras disciplinas (muchas de ellas de naturaleza no-fronteriza) cuya negociación resultó más conflictiva y cuya regulación dio lugar a una mayor intrusión en prácticas nacionales tradicionalmente no sujetas a la supervisión internacional”²⁵.

En materia de aranceles, los bienes que restan protegidos resultan de alta sensibilidad para las economías nacionales. Asimismo, tal como señalan Barton, Goldstein, Josling y Steinberg²⁶ las negociaciones relativas a la armonización de políticas, como en el caso de políticas de competencia, pueden requerir para los Estados la creación de nuevas agencias gubernamentales, y complejos procesos jurídicos-administrativos tanto para su sanción como para su cumplimiento; en el caso de normas o principios, la negociación debería dar cuenta de las múltiples velocidades de desarrollo que se encuentran en la OMC, siendo que una única regla para todos no resultaría una buena opción.

En los temas de Bali y Nairobi nuestro argumento es que las agendas allí abordadas presentaron un menor grado de sensibilidad que el resto del paquete al momento de arribar a un acuerdo y una mayor facilidad de negociación. ¿Por qué se disminuyó sensibilidad? En el plano interno, un incremento en las capacidades productivas y/o un debilitamiento de los grupos de presión es lo que puede hacer que se reduzca la sensibilidad de un área; en el plano externo, la reducción de la amenaza de la competencia extranjera (capacidades productivas de terceros países) debería ser el mecanismo impulsor de tal cambio²⁷. Tanto en facilitación del comercio como en subvenciones a las exportaciones habría habido una variación en su grado de sensibilidad. Siendo menos sensibles, y siendo regulaciones que no impliquen profundos procesos de armonización de políticas, en estos temas se habría podido alcanzar un acuerdo en el proceso negociador.

3. Las negociaciones de Bali y el acuerdo de facilitación del comercio

La facilitación del comercio se convirtió en un tema de debate en la OMC a partir de la Conferencia Ministerial de Singapur, celebrada en diciembre de 1996, en la que los Miembros encomendaron al Consejo del Comercio de Mercancías “la realización de trabajos exploratorios y analíticos sobre la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio [...] con objeto de evaluar si procede establecer normas de la OMC en esta materia” (párrafo 21 de la Declaración Ministerial de Singapur).

En el lanzamiento de la Ronda Doha, su inclusión generó rispideces entre los países que propugnaban por la implementación y profundización de los acuerdos de la Ronda Uruguay y aquellos que buscaban el abordaje de una nueva agenda, en la que se abarcaban los temas Singapur. Como resultado, su tratamiento quedó pospuesto a la siguiente Conferencia Ministerial, con un enfoque condicional²⁸. Tras el fracaso de la Conferencia Ministerial de

²⁵ Bouzas y Zelicovich, *op. cit.*, p.966

²⁶ Barton, John. H.; Goldstein, Judith L.; Josling, Timothy. E., y Steinberg, Richard. H. (2008): *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*, Princeton University Press.

²⁷ Fonseca Pena y García Alonso, *op.cit.*

²⁸ En la Declaración Ministerial de Doha, tanto en facilitación del comercio, como en comercio e inversiones, comercio y política de competencia, y transparencia de la contratación pública, se explicitaba “convenimos en que después del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial se celebrarán negociaciones sobre la base de una decisión que se ha de adoptar, por consenso explícito, en ese período de sesiones respecto de las modalidades de las negociaciones”.



Cancún, en 2004, en la reunión miniministerial de Ginebra, los Miembros de la OMC acordaron dejar de lado tres de los temas y formalmente iniciar negociaciones sobre la facilitación del comercio, sobre la base de las modalidades que figuran en el Anexo D del denominado “Paquete de julio”. En el mismo se limitó el alcance de esta temática a partir de tres artículos del GATT: los artículos V (Libertad de tránsito), VIII (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) y X (Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales); se incluyeron también cuestiones vinculadas al desarrollo como la asistencia técnica y la creación de capacidades, y la cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros. Asimismo se planteó como preocupación transversal el abordaje del trato especial y diferenciado. El objetivo de la negociación era “i) agilizar el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, incluidas las que están en tránsito, ii) potenciar la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad en esta esfera; iii) establecer disposiciones para la cooperación efectiva entre las aduanas y otras autoridades y el cumplimiento de procedimientos aduaneros”²⁹.

Si bien no se trataba de un área sensible como la agrícola, sí existían divergencias entre los miembros en cuanto a cuáles deberían ser los compromisos en el área, cuál sería su costo para las economías –especialmente las de los países en desarrollo- y cómo debería ser abordado. Se percibía que mientras que los mayores costos de adaptación correrían por cuenta de las economías en desarrollo, los mayores beneficios serían para los países desarrollados³⁰. Las preocupaciones, comunicaciones y propuestas recibidas fueron numerosas, y de hecho, antes de la IX Conferencia Ministerial se habían formulado ya 18 borradores³¹. El último, circulado semanas antes del encuentro ministerial de 2013, contenía 407 corchetes o puntos de desacuerdo. A la Conferencia de Bali se llegó con aproximadamente unos 60, algunos de los cuáles solo pudieron ser eliminados sobre la hora, y aplicando una gran cuota de flexibilidad negociadora³². ¿Qué fue lo que pasó para que se diera este resultado?

Si se lo compara con la instancia anterior de negociaciones dentro del programa de Doha para el Desarrollo, esto es, la de Ginebra de 2008, en el nivel sistémico se habían sucedido muchos cambios. Resaltamos particularmente dos: uno vinculado a la dinámica de la economía mundial, y otro, referido a los procesos de negociaciones comerciales simultáneos a la Ronda Doha.

A nivel mundial, para 2013, la actividad económica había superado la caída registrada en el PBI en el 2009 y 2010, aunque exhibía un ritmo de crecimiento mucho más lento que el del período previo a la crisis, ubicándose éste cinco puntos más abajo que su nivel anterior, en un 2,4% anual. Expresadas en dólares, las exportaciones de mercaderías a nivel global,

²⁹ Doperto Miguez, Ivana; Fossati, Verónica; Galperín, Carlos; Stancanelli, Nestor: “Indefinición en la primera ronda de la OMC” en Berlinski, Julio y Stancanelli, Nestor: (2010) *Los Acuerdos Comerciales. Reflexiones desde un enfoque argentino*, Buenos Aires, Editoriales CARI-CEI.

³⁰ “Según los indicadores de facilitación de comercio publicados por la OCDE, los gastos asociados al comercio suponen, según el tipo de operación, entre el 2 y el 15 por 100 del valor de la transacción, por lo que su eliminación o reducción significativa tendría un impacto directo y positivo en el crecimiento de la economía global. Se trata de todos los gastos que indirectamente ha de soportar un operador comercial y que se derivan de procedimientos lentos, demoras y pérdidas que no son imputables al operador.” Rodríguez Carrasco, Adela y Sanz Serrano, Alberto: “El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC”, *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, nº 3060 (2015), p.10.

³¹ Rodríguez Carrasco y Sanz Serrano, *op. Cit.*

³² Además del acuerdo sobre facilitación del comercio, existieron otros resultados aprobados en la Conferencia Ministerial de 2013. Véase *infra*.



también exhibían una importante recuperación, aunque comenzaban a presentar un amesetamiento en su curva de crecimiento. Existía bastante consenso respecto de que lo peor de la crisis había sido superado, aunque había dejado cambios importantes en la arquitectura del comercio internacional, y persistían serios factores de riesgo de inestabilidad³³.

En cuanto a los actores protagónicos de las relaciones comerciales internacionales, producto de la crisis se produjo una tendencia hacia una mayor convergencia en el ingreso per cápita entre los países desarrollados y los países emergentes, dado que el PBI de estos últimos creció a un ritmo mucho mayor que el de los primeros. Acorde a datos de la UNCTAD del año 2014, los países emergentes y en desarrollo fueron responsables del 54% de los flujos de IED en 2013. En materia de comercio, los países emergentes, y en particular China, comenzaron a desarrollar ventajas comparativas en bienes intensivos en conocimiento y a tener en términos generales un mayor involucramiento en el comercio de bienes. Conforme a la OMC, para el 2013 los PED representan el 50% tanto de la producción como del comercio mundiales (en comparación con el 39% y el 32%, respectivamente, en 2000)³⁴. La UE y los EEUU, no obstante, mantuvieron las posiciones más importantes en el comercio de bienes, y lideraron el ranking en el comercio de servicios, aunque ahora la brecha con los países en desarrollo fuese menor³⁵.

Otro aspecto importante de la recuperación y transformación económica fue que para ese entonces el fenómeno de las cadenas globales de valor comenzó a ser percibido como el determinante central en la organización de los flujos mundiales de comercio y de su evolución³⁶. Este cambio guarda una importante relación con el desarrollo de las negociaciones de Bali. Al incrementarse la importancia y el interés asignado a las cadenas de valor la agenda de facilitación de comercio cobró valor en la arena internacional. En 2013 tanto UNCTAD como OECD y OMC publicaron informes dedicados a las cadenas globales de valor³⁷, en tanto en las reuniones del G20 –Los Cabos, 2012; San Petersburgo, 2013– comenzó a dársele jerarquía a la temática, y tal importancia fue recepcionada en la OMC³⁸.

³³ Véase por ejemplo los informes de perspectivas económicas mundiales para los años 2013 y 2014 tanto del Banco Mundial como del FMI. Las proyecciones sostenían que “En general, la situación económica mundial sigue siendo frágil y proclive a más decepciones, aunque el balance de los riesgos está ahora menos cargado hacia el lado negativo de lo que había estado en años anteriores. Se espera que el crecimiento mundial alcance una cifra relativamente débil de 2,3% y 2,4% en 2012 y 2013, respectivamente, y que se fortalezca gradualmente a 3,1% y 3,3% en 2014 y 2015.” Banco Mundial: “Perspectivas económicas mundiales: Resumen ejecutivo Asegurar el crecimiento a mediano plazo” (2013), en http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1322593305595/8287139-1358278153255/ExecSummary_GEPJan2013_Sp.pdf. Véase también Steinberg, 2014, op. cit.

³⁴ OMC (2014): Informe del comercio mundial, Ginebra, WTO press.

³⁵ Los cinco principales exportadores de mercancías en 2013 fueron la Unión Europea (15,3% de las exportaciones mundiales), China (14,7%), los Estados Unidos (10,5%), el Japón (4,8%) y la República de Corea (3,7%). En servicios, la UE fue el principal exportador de servicios comerciales en 2013, con exportaciones valoradas en 891.000 millones de dólares (25,0% del total mundial). Tras ella se situaron los Estados Unidos (18,7%), China (5,8%), la India (4,3%) y el Japón (4,1%).

³⁶ Galar, Malgorzata: “Has the EU's leading position in global trade changed since the crisis?”, *ECFIN Economic Brief*, nº 39 (2015), pp.1-11.

³⁷ Referimos a: UNCTAD (2013): “Global value chains and development. Investment and value added trade in the global economy”; Elms, Deborah y Low, Patrick (2013): *Global value chains in a changing world.*, publicado por la OMC; y OECD, WTO, UNCTAD (2013): “Implications of global value chains for trade, investment, development and jobs”. Como antecedente debe referirse al informe “Global Enabling Trade Report”, del World Economic Forum, que comenzó a publicarse, con carácter anual, en el año 2008.

³⁸ Esto puede verse en las actas de la reunión del Consejo General de la OMC, de junio de 2012, WT/GC/M/136, en <http://www.puntofocal.gov.ar/doc/wtgcm136.pdf> y en Gobbi, Hugo; Grande, Julieta; Fernández, Carolina: “El G20 y los resultados de la reunión Cumbre de Los Cabos”, *Revista Argentina de Economía Internacional*, nº 1 (2013), pp. 29-38.



Por otro lado, mientras que las negociaciones de Doha habían mostrado nulos avances desde la crisis financiera internacional, otras negociaciones habían ganado protagonismo. Los países en desarrollo habían firmado numerosos acuerdos sur-sur, en tanto que los países desarrollados se habían embarcado en una nueva dinámica negociadora con carácter OMC+ y OMCx³⁹ que condujo a los tratados mega regionales tales como el TPP y el TTIP, los cuales eran completados con iniciativas plurilaterales. En 2011 se firmó el Acuerdo Comercial Antifalsificación o *Anticounterfeiting trade agreement* (ACTA); seguidamente, en 2012 comenzó a negociarse la ampliación del Acuerdo de Tecnología de la Información (ITA). En 2013 se incluyó en la agenda al Acuerdo sobre Comercio de Servicios o *Trade in Services Agreement* (TISA). Asimismo, en 2014 se lanzaron las negociaciones para el establecimiento de un Acuerdo en materia de bienes ambiental o *Environmental Goods Agreement* (EGA).

Para países como los EEUU estas negociaciones se transformaron en pilares centrales de la estrategia de política comercial externa. En 2010 el gobierno de Obama comenzó a negociar el TPP, y en 2012 se crearía el grupo de alto nivel entre la UE y los EEUU que derivaría en el 2013 en el lanzamiento de las negociaciones del TTIP. De hecho, para 2012 hay un reconocimiento explícito por parte del gobierno norteamericano de la parálisis de la Ronda Doha como foro negociador y un interés en fortalecer “otros aspectos” del mandato de la OMC⁴⁰. La única iniciativa en la cual los EEUU mantuvieron una política activa dentro del régimen multilateral de comercio, donde continuaron presentando borradores, comunicados y propuestas, fue la de Facilitación de Comercio

En términos globales, estos acuerdos mega regionales generaban para 2013 preocupación respecto de sus efectos sobre la gobernanza del comercio global. La agenda del comercio del siglo XXI no tendría carácter multilateral, sino plurilateral. Sus efectos han sido estimados en Baldwin⁴¹ y en Meléndez-Ortiz⁴², entre otros: este escenario erosionaría la efectividad de las instituciones vigentes, y daría lugar a una regulación asimétrica del comercio mundial con mayores costos para la operatoria comercial “entre-bloques”. Por su parte, los países en desarrollo y los menos desarrollados se perjudicarían en tanto y en cuanto se desplaza su propia agenda de problemas, y dentro de las instancias preferenciales deben afrontar negociaciones de mayor asimetría. Así para éstos resultan disminuidas sus posibilidades y capacidades para la negociación⁴³.

³⁹ Las normas OMC+ refieren a normas que ahondan en los compromisos ya existentes dentro del régimen multilateral, en tanto que las normas OMCx abordan temas no tratados anteriormente de manera directa en la OMC. Para un análisis detallado de componentes OMC+ y OMCx puede verse OMC (2011): “Informe del comercio mundial de 2011”, Ginebra, WTO Press.

⁴⁰ USTR: “Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, Office of the United States Trade Representative (2012).

⁴¹ Baldwin, Richard: “21st century regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules”, [online] World Trade Organization (WTO), Economic Research and Statistics Division. No. ERSD-2011-08 (2011), en https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf

⁴² Melendez-Ortiz, Ricardo: “Mega-Regionals: What is Going on?, w: Mega-regional Trade Agreements–Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System”, *The World Economic Forum*. (Julio 2014), en http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_TradeFDI_MegaRegionalTradeAgreements_Report_2014.pdf.

⁴³ Véase: Hoeckman, Bernard: “Supply Chains, Mega-Regionals and Multilateralism: A Road Map for the WTO”, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advances Studies, EUI Working Papers RSCAS 2014/27 (2014) y Rosales, Osvaldo y Herreros, Sebastián: “Mega-Regional trade negotiations: What is at stake for Latin America?” Inter-American Dialogue, Working Paper. (2014), en http://www.thedialogue.org/uploads/Rosales_Trade_1.pdf.



En consecuencia, preservar el escenario multilateral resultaba imperioso para los PED, y la elección del Director General brindaba mayores oportunidades para ello. En la elección de 2013, siete de los nueve candidatos que se postularon provenían de países en desarrollo o países emergentes⁴⁴. Azevêdo alcanzó la dirección general de la OMC apenas 3 meses antes de la Conferencia Ministerial, generando renovadas expectativas por parte de los países en desarrollo respecto de que en el encuentro se pudieran obtener resultados comprometidos con la agenda del desarrollo. Asimismo, se generó un consenso tras la elección en torno a la necesidad de revitalizar a la Organización y obtener un resultado exitoso en Bali, a fin de volver a poner en el centro de las negociaciones comerciales a la dinámica multilateral, en contraposición a los enfoques preferenciales y plurilaterales⁴⁵.

En cuanto a las variables internas del proceso de negociación, el abordaje de la facilitación del comercio ha exhibido varios puntos distintivos. El tema en sí se presenta como un tema singular dentro de la OMC, y su tratamiento ha sido diferente al resto de la Ronda Doha.

La facilitación del comercio, como hemos visto, había ganado jerarquía como tema en la agenda, a partir de la consolidación de las cadenas globales de valor, y del discurso del “regionalismo del siglo XXI”. Para los países desarrollados era un tema relevante, que se abordaba además en otras instancias de negociación no multilaterales. Como ya señalamos, por ejemplo, para los EEUU era en 2012 el único tema verdaderamente activo en el seno de su estrategia negociadora en la OMC. Para los países en desarrollo, en cambio, no representaba un tema de tan alta sensibilidad en sus economías como las cuestiones industriales y agrícolas. Además su impacto resultaba de difícil medición, y se corría un riesgo de que los países desarrollados avanzaran por su cuenta con estos temas. En una perspectiva general existía la impresión de que los compromisos en el área no requerirían de profundas transformaciones políticas en los países⁴⁶. En la región asiática, por su parte, la facilitación del comercio estaba bastante consolidada, especialmente a partir de los acuerdos en el seno de ASEAN⁴⁷. El ranking de *Enabling Trade Index* del año 2012 estaba encabezado por Singapur y Hong Kong. Los países emergentes ocupaban lugares intermedios, aunque con divergencias entre sí: China se ubicaba en el puesto 56, Brasil en el 84, Sudáfrica en el 63, India ocupaba el 100 y Rusia, quien ingresara ese año a la OMC, en el 112.

La clave entonces fue el proceso en el que se abordaron los temas. Un primer punto, luego de la aprobación del paquete de Julio de 2004 fue acotar el tema a unos pocos artículos dentro del GATT, y luego dedicar gran parte del proceso negociador a identificar vías para

⁴⁴ A diferencia de la elección de 1999 donde se acordó el mandato por turnos del Tailandés Supachai Panitchpakdi con el Neo zelandés Mike Moore, los países desarrollados no tuvieron un candidato propio en la instancia final de la selección. Si bien inicialmente muchos de éstos se volcaron hacia el candidato mexicano, de carácter más liberal, el brasilero, pro-desarrollista, fue el que generó finalmente mayores consensos.

⁴⁵ Wilkinson, Rorden; Hannah, Erin; Scott, James: “The WTO in Bali: what means for the Doha Development Agenda and why it matters”, *Third World Quarterly*, vol 35, n°6 (2014), pp.1032-1050.

⁴⁶ No obstante, desde algunas publicaciones se advertía que “detrás de las cuestiones de Facilitación del Comercio existen componentes que dificultan no sólo la negociación sino su posterior aplicación: instituciones públicas y privadas con determinados patrones culturales y legales que precisan ser cambiados; costos asociados al cambio de proceso que no pueden ser sostenidos por los Países en Desarrollo (PED) y los Países Menos Adelantados (PMA); y, en muchos casos, la ineficiencia en el comercio exterior actúa como una forma de protección de las producciones domésticas” Saavedra, Marcelo y Fossati, Verónica: “Facilitación del comercio: definiciones, negociación en la OMC e impacto”, *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración*, n° 6 (2006), pp 67-77.

⁴⁷ Fukunaga, Yoshifumi; Riady, John; Sauve, Pierre (2012): *The Road To Bali: ERIA Perspectives on the WTO Ministerial and Asian Integration*, Jakarta, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.



compatibilizar tales cuestiones con el trato especial y diferenciado y las políticas de desarrollo⁴⁸. La manera en la cual se abordaron estas cuestiones, con mayor flexibilidad y con financiación para la adquisición de capacidades, fue fundamental para obtener en apoyo de los países menos adelantados, según negociadores involucrados en el proceso. Aun así, muchas cuestiones solo pudieron ser resueltas en la instancia final de negociación, durante la Conferencia Ministerial.

El procedimiento mantuvo un enfoque multilateral, sin acudir a instancias de negociación reducidas, o bien, minimizando la incidencia de éstas. El facilitador del área, el malayo Muhamad Noor, prefirió las negociaciones abiertas por sobre las instancias informales reducidas⁴⁹. Otros elementos de flexibilidad emergieron cuando, en la Conferencia Ministerial, se decidió prorrogar el encuentro un día más a fin de posibilitar que se encuentren los espacios de consenso⁵⁰. También ha sido destacado el rol de Director General. Según Wilkinson, Azevêdo jugó un papel fundamental promoviendo que las enmiendas y modificaciones que los países sugirieron a último momento de las negociaciones se vieran reflejadas en el documento final, en vez de presentar un documento por parte de la Dirección General –al estilo, Paquete Lamy-⁵¹. Por su parte, EEUU contribuyó a dar impulso político al tema.

Si bien es cierto que si se lo compara con otros temas de la agenda, el avance que facilitación del comercio presentaba a 2011 –en los Documentos de Pascuas- era mayor que el que exhibían otras áreas, no puede negarse que ha recibido un tratamiento singular. Este tratamiento singular explica, al menos parcialmente, el resultado de Bali.

El contenido del acuerdo también tiene aspectos únicos. Los objetivos plasmados en el documento son: acelerar los procedimientos aduaneros; facilitar, acelerar y abaratar el comercio; aportar claridad, eficiencia y transparencia; reducir la burocracia y la corrupción, y aprovechar los avances tecnológicos. También contiene disposiciones sobre las mercancías en tránsito, una cuestión de especial interés para los países sin litoral. Se acuerdan medidas tales como reducción de los requerimientos relativos a documentos y datos necesarios para la operatoria comercial, menos inspecciones físicas y de prospección de mercancías, entrega rápida y mayor plazos de derechos, impuestos y cargos, la implementación de una sola declaración de mercancías para todas las importaciones y exportaciones en un período determinado, el pago de los derechos de aduana en las instalaciones del operador con licencia u otro lugar autorizado por la aduana, y la promoción de adopción de sistema de una ventanilla única de comercio exterior⁵².

El texto muestra un elevado nivel de innovación respecto de los acuerdos anteriores, en especial en la manera en la que aborda el trato especial y diferenciado. Se sostiene que el alcance de las disposiciones y obligaciones contenidas en el acuerdo debe guardar relación con las capacidades de aplicación de los PED y PMA. Se estipulan entonces dos mecanismos: uno, la obligación de prestar asistencia y apoyo para la creación de capacidad a fin de ayudar

⁴⁸ Neufeld, Nora: *The long and winding road: how WTO members finally reached a Trade Facilitation Agreement*, World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division, (2014), en https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201406_e.pdf

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Uno de los que se oponían, era Cuba.

⁵¹ Wilkinson, *et. al.*, *op.cit.*

⁵² Niang, Alioune: “Acuerdo sobre facilitación del comercio: ¿a quién beneficiará?” en Puentes, vol 14, n°5 (agosto 2013), en <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/acuerdo-sobre-facilitaci%C3%B3n-del-comercio-%C2%BFa-qui%C3%A9n-beneficiará>



a estos países a aplicar las disposiciones del Acuerdo, de conformidad con su naturaleza y alcance. Otro, que será cada miembro el que determine la manera en la cual dará cumplimiento a las que serán o no sus obligaciones, en función de 3 categorías: a. la categoría A de aplicación al momento de la entrada en vigor del acuerdo; b. la categoría B con las disposiciones a ser aplicadas en una fecha posterior a un período de transición después de la entrada en vigor del acuerdo; y c. la categoría C con disposiciones a aplicarse en una fecha posterior a un período de transición después de la entrada en vigor y que requieren la adquisición de capacidad de aplicación mediante la prestación de asistencia y apoyo para la creación de capacidad. Por último, se establece una flexibilidad mayor para los PMA: éstos solo tendrán que asumir compromisos en la medida compatible con las necesidades de cada uno de ellos en materia de desarrollo, finanzas y comercio o con sus capacidades administrativas e institucionales.

El acuerdo final presentó entonces resultados tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo. En un contexto de crisis de su función negociadora, la OMC acudió a la opción de la “cosecha temprana”⁵³ y dio por tierra para ese encuentro la modalidad de la cláusula del todo único o *Single Undertaking*. La fórmula que se encontró para hacer de este tema uno vinculante en la OMC fue a través del régimen de enmiendas establecido en el párrafo 3 del artículo X del Acuerdo sobre la OMC⁵⁴.

Asimismo, el resto de los temas tratados en Bali sirvieron para terminar de cerrar el paquete: por un lado, la renovación de los compromisos asumidos en Hong Kong referidos a la eliminación de las subvenciones a las exportaciones sirvió para satisfacer, al menos temporalmente, a los países que, como Argentina, reclamaban por la liberalización del comercio agrícola. Fundamentalmente a raíz de la resistencia de la India, se incorporaron al paquete agrícola otros elementos tales como un mecanismo para la administración de las cuotas tarifarias, y un procedimiento transitorio para regular las existencias públicas destinadas a la seguridad alimentaria. Dentro de este conjunto, uno de los temas más complejos ha sido la “cláusula de paz” que ciertos países impulsaron para eximir de las exigencias de reducción –y del mecanismo de solución de diferencias- a los subsidios vinculados a la seguridad alimentaria y a las compras de alimentos por parte del Estado. Por su parte los aspectos del desarrollo fueron abordados por diversos documentos. Los más importantes fueron la implementación de un mecanismo para el monitoreo del trato especial y diferenciado; un procedimiento para el acceso a cuotas libres de aranceles para los PMA, así como la aplicación de normas de origen preferenciales para estos países. En otros temas, como el Algodón, los compromisos del Paquete de Bali fueron más bien discursivos que instrumentales, no generando obligaciones vinculantes para los miembros.

Conforme a Rodríguez Carrasco y Sanz Serrano “El éxito de la negociación en Bali fue el resultado de haber incluido en un mismo paquete de negociación elementos que resultaban atractivos para todos. Los países desarrollados veían cómo los países en desarrollo asumían compromisos para mejorar sus aduanas, los países en desarrollo recibirían asistencia técnica para la adopción de estos compromisos que también les beneficiarían a ellos mismos

⁵³ El párrafo 47 de la Declaración Ministerial de Doha establece que “Excepción hecha de las mejoras y aclaraciones del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, el desarrollo y la conclusión de las negociaciones y la entrada en vigor de sus resultados se considerarán partes de un todo único. No obstante, los acuerdos a que se llegue en una etapa inicial podrán aplicarse con carácter provisional o definitivo. Se tendrán en cuenta los acuerdos iniciales al evaluar el equilibrio general de las negociaciones.” (el subrayado es nuestro).

⁵⁴ Para fines de septiembre de 2016, 94 países de la OMC ya habían notificado la ratificación del instrumento. El listado puede consultarse en <http://www.tfafacility.org/es/ratifications>



y, a la vez, contarían con gran flexibilidad para la paulatina adopción de las diversas medidas”⁵⁵.

Llegado este punto es preciso intentar sopesar la influencia de cada uno de estos cambios analizados en las negociaciones que condujeron a que finalmente en Bali pudiera concretarse el acuerdo de facilitación de comercio

Respecto de cómo incidió la superación de la crisis financiera internacional, no encontramos evidencia que nos permita establecer una vinculación de necesidad y suficiencia entre la recuperación de índices como el PBI o el volumen de comercio y este desenlace. Se trata más bien de elementos secundarios que contribuyen al fenómeno pero no lo explican *per se*. En este sentido las transformaciones que ocurrieron a la vez que se producía la recuperación sí se nos presentan como significativas. Por un lado, dos elementos que aportaron al proceso fueron la continuación del discurso del compromiso con la Ronda Doha en los foros de cooperación económica, como el del G20; y un mayor involucramiento de los países en desarrollo y emergentes dentro de la OMC, plasmado en la elección de Azevêdo como director general de la organización. En un nivel de mayor entidad explicativa sostenemos que un elemento del contexto internacional que no se presentaba como necesario en nuestro conjunto de hipótesis pero que resulta significativo para entender el desenlace del acuerdo de facilitación del comercio ha sido la importancia que cobraron las cadenas globales de valor como estructuradoras del comercio, y de la mano de ello, la jerarquización que se produjo de la temática aquí estudiada. Un elemento necesario, pero no suficiente, fue precisamente el abordaje que tuvo este tema en el seno del G20 y en los demás foros de manera creciente.

Respecto del rol de las mega regionales como factor que hubiese precipitado el acuerdo encontramos que para el acuerdo de facilitación del comercio, sin llegar a ser un determinante, sí fue influyente. Los canales en los que se aprecia esta incidencia son en la generación de ciertos consensos mínimos respecto de la temática -resaltamos que el tema era abordado en la agenda de las mega regionales-, y en el incremento de los costos de reputación de un no-acuerdo en la OMC, que llevó a Azevêdo a buscar nuevas posibilidades de negociación por fuera del complejo nudo entre agricultura y NAMA, generando presión para “salvar” la Conferencia Ministerial de Bali.

En cambio, sostenemos que la dinámica interna de las negociaciones ha sido el factor clave. Tres elementos se presentan como decisivos –suficientes y necesarios-: la ruptura del *single undertaking*, el abordaje innovador del trato especial y diferenciado a partir de “capacidades”, y la percepción de que se trataba de un acuerdo equilibrado. La flexibilidad con la que contó el proceso de negociación en particular para considerar las distintas cuestiones del desarrollo es evaluada como una condición necesaria para tal resultado. Como aspectos adicionales cabe mencionar además que en relación a otros temas de la Ronda Doha, facilitación del comercio fue acotado de manera precisa como parte del proceso negociador. Adicionalmente, se priorizaron las instancias multilaterales por sobre las informales reducidas, y por último, ejemplos que ilustran la flexibilidad, fue la decisión de dedicar un día extra de la Conferencia Ministerial para permitir hallar soluciones aceptables para todos los actores que estaban en la mesa.

Finalmente hemos de considerar cuánto influyó la particularidad del tema, su naturaleza y sensibilidad para los miembros, en la resolución de Bali. Encontramos una serie

⁵⁵ Rodríguez Carrasco y Sanz Serrano, *op.cit.*



de rastros empíricos que tomados por separado resultan necesarios pero no suficientes para explicar el fenómeno, pero al combinarlos su potencialidad se incrementa: la facilitación del comercio, para 2013, era un tema no sensible para los países en desarrollo y a la vez que prioritario para los desarrollados, y ello debido a que su alcance fue bien acotado, tal como se indicó arriba; y que se lo tratara además en otros foros (ya consolidados como la ASEAN o en proceso de negociación como en las megaregionales).

4. Las negociaciones de Nairobi y los acuerdos en materia de competencia de las exportaciones.

Las subvenciones a las exportaciones fueron siempre un tema disputado en la OMC. En el Acuerdo sobre Agricultura (ASA) solo se habían logrado unos pocos compromisos, implementados de una manera bastante asimétrica⁵⁶, y para el momento del lanzamiento de la Ronda Doha los datos mostraban que las Comunidades Europeas permanecían como el principal usuario de subvenciones a las exportaciones agrícolas⁵⁷. Se trata de un instrumento con altos efectos distorsivos sobre el comercio: consiste en un pago vinculado en forma directa con el desempeño exportador, lo cual provoca una caída artificial de los precios exportables.

Incluso desde las instancias previas a la Conferencia Ministerial de Doha⁵⁸ las subvenciones agrícolas –englobadas dentro del pilar de competencia de las exportaciones– se convirtieron en uno de los ejes del proceso negociador, junto a acceso a mercados agrícolas, ayudas internas, y acceso a mercados para bienes no agrícolas⁵⁹. Las posturas se dividían entre quienes querían reducir las subvenciones y quienes querían eliminarlas; quienes querían hacerlo de manera inmediata o con un pago inicial sustancial, y quienes querían hacerlo de manera gradual. Si bien todos coincidían en la necesidad de incorporar mayores disciplinas en créditos a las exportaciones y otras regulaciones de competencia a las exportaciones, para algunos –como la Unión Europea– la simultaneidad y énfasis de estas cuestiones eran un requisito *sine qua non* para la reducción o eliminación de las subvenciones. La otra línea de debate refería al carácter del vínculo entre seguridad alimentaria y subvenciones a las exportaciones.

La fórmula en la que se plasmaron las modalidades del inicio de negociaciones reflejó la tensión entre estas dos posturas. Se sostuvo como meta las “reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva⁶⁰”. A lo largo de las distintas Conferencias Ministeriales e instancias de negociación el abordaje de la temática se fue delimitando. Un hecho que fortaleció el reclamo de los PED fue la creación de la

⁵⁶ El artículo IX del ASA establece compromisos de reducción para las subvenciones directas supeditadas a la actuación exportadora; tales compromisos se consolidan en listas, anexo al tratado. Tras aprobarse el ASA, 25 miembros, en su mayoría desarrollados, presentaron listas por 428 compromisos de reducción de subvenciones a la exportación, tanto sobre desembolsos presupuestarios como sobre volúmenes. Los principales usuarios de estos instrumentos fueron, para 1995 Canadá, la Comunidad Europea, Hungría, Noruega, Israel y Turquía. En menor medida EEUU, República Checa, Venezuela, Colombia, Liechtenstein y Chipre

⁵⁷ Véase documento de antecedentes, del Comité de Agricultura de la OMC TN/AG/S/8

⁵⁸ Las negociaciones de agricultura comenzaron en el año 2000, en función de la cláusula de negociación progresiva que se había incluido en el artículo XX del Acuerdo Sobre Agricultura.

⁵⁹ Si bien la agenda se compuso de una veintena de temas estos cuatro fueron los principales.

⁶⁰ Los párrafos 13 y 14 de la Declaración Ministerial de Doha son los que establecen el mandato para las negociaciones agrícolas. Allí además de competencia de las exportaciones (que engloba a las subvenciones a las exportaciones; créditos, garantías y seguros a la exportación; ayuda alimentaria; empresas comerciales del Estado exportadoras) se delimitan dos pilares más para las negociaciones: por un lado ayuda interna, y por otro acceso a mercados



coalición del G20 que hizo de ésta su principal bandera. Por parte de la UE la posición fue flexibilizándose, llegándose a explicitar, en el paquete de Julio de 2004, un compromiso de eliminación –eventual- de las subvenciones a las exportaciones, pero siempre a cambio de que se avanzara en otras áreas del paquete de Doha. En 2005, en Hong Kong, se acordó como fecha para la eliminación de las subvenciones a las exportaciones el año 2013, sujeto al todo único. Desde entonces, la dinámica negociadora priorizó las instancias informales y encuentros reducidos por sobre las negociaciones formales. El abordaje de la temática fue oscilando en función de cómo evolucionaba la negociación del resto del paquete agrícola, donde tanto las reducciones arancelarias como las medidas de salvaguardia eran objeto de profundas diferencias entre las partes.

Contra todo pronóstico, en Nairobi, se aceptó la eliminación de las subvenciones y la reforma del pilar de competencia de las exportaciones, por fuera del *single undertaking*. ¿De qué manera los factores sistémicos y los factores internos a las negociaciones que consideramos anteriormente permiten entender este resultado?

En cuanto a las cuestiones sistémicas, es preciso señalar que existía un componente de época común de Nairobi con Bali respecto de la predisposición hacia la cooperación internacional en cuestiones vinculadas a las relaciones económicas internacionales, plasmado en el G20. Asimismo, tras la crisis financiera internacional, los precios de los *commodities* agrícolas tuvieron un comportamiento alcista, lo cual relativizó la importancia de las subvenciones a las exportaciones. En año 2008 el *Food Price Index* de la FAO⁶¹ marcó 201.4 puntos, durante los dos años siguientes se contrajo a 160.3, y 188.0, pero a partir del 2010 evidenció máximos históricos inéditos que alcanzaron los 229.9 puntos. Desde mediados de 2015 el índice comenzó a descender, quedando en un valor de 156 puntos promedio, lo cual era, de todos modos, mayor a cualquier precio que estos productos hubieran recibido en el período 2000-2007.

De tal forma estos volúmenes de precios, que contrastan significativamente con los precios de comienzos de la Ronda Doha, facilitan la negociación sobre los subsidios a las exportaciones agrícolas, siendo que los mismos se tornan menos necesarios como mecanismo para incrementar o sostener la competitividad. De hecho desde el año 2005, cuando se produce el *boom* de los precios de los *commodities* agrícolas, puede observarse un menor grado de agresividad por parte de los países que claman por la liberalización agrícola en la OMC –vis a vis lo sucedido entre el 2000 y 2005-. Ello se aprecia por ejemplo en un accionar menos intenso del grupo Cairns, y la priorización de la agenda más pro-desarrollo del G20 “comercial” en aquellos países –como la Argentina- que mantenía membresía en ambas coaliciones⁶².

Por otra parte, es preciso recordar que tras la crisis financiera internacional de 2008, los mecanismos de vigilancia sobre los instrumentos de administración del comercio global se acentuaron, y que muchas medidas de intervención del Estado sobre los flujos de comercio fueron objeto de críticas. Ello puede observarse en los informes, y luego en los respectivos foros, de la OCDE, de OMC e incluso de UNCTAD⁶³.

⁶¹ El *Food Price Index* consiste en el promedio de los índices de precios de cinco *commodities* (carne, lácteos, cereales, aceite vegetal y azúcar), ponderados por la participación de cada grupo para el período 2002-2004. Véase <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>

⁶² Véase Zelicovich, 2014, op. Cit.

⁶³ En Septiembre de 2009 la OCDE, la OMC y la UNCTAD elaboraron un reporte conjunto en materia de vigilancia de las medidas comerciales aplicadas por los miembros del G20, tras lo resuelto en la cumbre de Londres de abril de tal año. Con carácter trimestral estos informes se continuarán durante todo el período bajo



Un tercer factor vinculado a la superación de la etapa más profunda de la crisis financiera internacional refiere a la redistribución del comercio internacional a nivel global. En particular, el crecimiento de China y de las economías asiáticas en relación a la norteamericana y europea, generó un nuevo interés en retomar la regulación de pautas de conducta a nivel multilateral, tal como se retomará algunos párrafos más abajo al considerar la naturaleza de la agenda negociada. A modo de ejemplo, pueden encontrarse referencias en los discursos de la autoridad en materia de comercio exterior de los Estados Unidos, donde se marca una competencia por la regulación del comercio mundial entre este país y las potencias emergentes –aludiendo fundamentalmente a China–: *“The question we face is not whether we can roll back the tide of globalization. It is whether we are going to shape it or be shaped by it, whether we are going to do everything we can to ensure that reflects our interest and our values, or to let other countries define it for us”*⁶⁴. Acorde a diplomáticos entrevistados en el marco de esta investigación, los EEUU habrían sido los principales promotores del cambio de clima en las negociaciones previo a Nairobi, alentando a la búsqueda de acuerdos en el pilar de subvenciones a las exportaciones, y traduciendo en su accionar diplomático una cierta presión respecto de lo que pasaba en el entorno.

Por último, en cuestión de tendencias hacia la cooperación internacional, y de manera diferenciada a lo sucedido en Bali, en la antesala de Nairobi se produjeron importantes acuerdos internacionales. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible -aprobada por los miembros de Naciones Unidas en septiembre de 2015- y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, alcanzado en diciembre del mismo año, eran dos mega acuerdos que completaban el escenario de un entorno internacional donde los foros multilaterales parecían demostrar un mayor éxito que en los años previos. Si en Nairobi la OMC obtenía resultados satisfactorios, tal organización podría sumarse al impulso de la cooperación multilateral que habían alcanzado las demás. De lo contrario, alimentaría las críticas profundas respecto de la falta de adecuación del organismo a los desafíos de la gobernanza global del comercio mundial.

Es en esta línea argumental que cobra relevancia además el avance de las negociaciones comerciales mega regionales (hipótesis 2). En octubre de 2015, solo unos meses antes de Nairobi, culminaron las negociaciones del TPP, imprimiendo un renovado dinamismo a la ambiciosa agenda de negociaciones preferenciales en materia de comercio. Las negociaciones del TTIP si bien enfrentaban algunas dificultades, se mantenían; en tanto que las negociaciones plurilaterales como la de servicios (TISA), las de bienes ambientales (EGA), y de tecnología de la información (ITA), continuaban avanzado tanto en sus contenidos como en su alcance. En este sentido, sostenemos que los costos simbólicos de un no-acuerdo en Nairobi eran mayores que en las Conferencias Ministeriales anteriores, inclusive que en Bali. Para los actores centrales dentro de la OMC, como lo son los Estados Unidos, esta presión era evidente y se trasladaba en las conductas negociadoras. A modo de ejemplo, puede citarse las declaraciones de los EEUU en el marco de la reunión mini-ministerial de Junio de 2015 en París: *“One way or the other, Nairobi will be a turning point (...) After MC10, if we do not achieve a significant result, it is hard to imagine that any of our*

estudio. Asimismo, en mayo 2013 la OMC puso en marcha una nueva base de datos de vigilancia del comercio, que ofrece información pormenorizada sobre las medidas comerciales aplicadas por los Miembros de la OMC y los observadores desde octubre de 2008.

⁶⁴ USTR: “Trade Policy Agenda and 2014 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, Office of the United States Trade Representative (2015), en https://ustr.gov/sites/default/files/2015%20AR%20Compiled%20FINAL_0.pdf



*capitals will view Doha as a negotiation that offers potential to contribute to their trade and development goals. (...) It really is now or never.*⁶⁵

No solo el contexto internacional propugnaba un ambiente con mayor presión y propensión a la cooperación internacional, sino que algunos aspectos de la dinámica interna de las negociaciones de subvenciones a las exportaciones agrícolas contribuyen a explicar el desenlace.

En primer término, el principio del *single undertaking*, que otrora había trabado el alcance de resultados ya se encontraba erosionado por los resultados de la Conferencia Ministerial de Bali.

En segundo lugar, la dinámica negociadora sufrió cambios importantes en el período entre 2013 y 2015. Mientras que hasta ese momento la Unión Europea y los países del G20 habían estado en bandos opuestos en el abordaje de las subvenciones a las exportaciones agrícolas, en 2015 se produjo un acercamiento que condujo a la presentación de una propuesta conjunta entre estos actores, tendiendo un núcleo de consensos esenciales para la resolución del tema entre los actores que conformaban la masa crítica del comercio agrícola⁶⁶.

Este documento –que acercaba a actores que anteriormente habían tenido posiciones antagónicas– establecía, en primer lugar, la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones y la incorporación de disciplinas a las medidas con efecto equivalente. La eliminación de las subvenciones se pautaba para 2018, con una reducción inicial del 50% en 2017. 2021 era en cambio el plazo de reducción para los PED, quienes además podrían seguir beneficiándose de la cláusula del párrafo 4 del artículo 9 del ASA hasta el 2026. Para los créditos a la exportación estos países proponían limitar los pazos de repago a 180 días, desde final de 2017. Los PED tendrían 4 años en cambio para implementar este recorte. En estas cuestiones se proponía un mecanismo de monitoreo y vigilancia de los programas de crédito, de la ayuda interna y de las empresas comercializadoras del Estado.

El acuerdo alcanzado en Nairobi tomó gran parte de estas cuestiones, aunque al igual que en Bali, su versión definitiva fue recién alcanzada durante la madrugada del último día de la Conferencia Ministerial, y sólo con un gran compromiso del director general de la OMC y de los facilitadores del área. El documento estableció la eliminación inmediata de las subvenciones a las exportaciones consignadas en las listas, a partir de la adopción de la Decisión de tal Conferencia. Para los PED el plazo se fijó para fines de 2018. Por su parte el trato especial y diferenciado, referido en el párrafo 4 del artículo 9 del ASA, se extendía hasta el 2023 para los PED y 2030 para los PMA. Como criterio general se dispuso que los Miembros se asegurarán de que las subvenciones a la exportación tengan, a lo sumo, efectos mínimos de distorsión del comercio y no desplacen u obstaculicen las exportaciones de otro Miembro.

En cuanto a los créditos a la exportación se acordó no otorgar créditos la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro para las exportaciones de los productos enumerados en el Anexo 1 del ASA salvo algunas excepciones. Los plazos máximos de reembolso no podrán superar los 18 meses, y comenzarían a regir en 2017 para

⁶⁵ Punke, Michael: “Remarks by Deputy U.S. Trade Representative Michael Punke at the Australian Mini Ministerial Conference”, Junio 2015, en <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speechestranscripts/2015/june/remarks-deputy-us-trade#>

⁶⁶ Se trata del documento JOB/AG/48/Corr.1



los países desarrollados, en tanto que los países en desarrollo tendrán un período de reducción progresiva de cuatro años. Las empresas estatales comercializadoras y exportadoras de productos agropecuarios se deberán ajustar a disciplinas para reducir sus efectos distorsivos. Para la ayuda alimentaria se estableció como requisitos que la misma esté impulsada por la necesidad, revista en su totalidad la forma de donación, no esté vinculada directa ni indirectamente a las exportaciones comerciales de productos agropecuarios o de otros bienes y servicios, no esté vinculada a objetivos de desarrollo de mercados de los Miembros donantes, y que los productos agropecuarios suministrados como ayuda alimentaria internacional no se reexporten en ninguna forma. Para todos los casos se dispusieron en anexo mecanismos de seguimiento, mediante un proceso de examen anual

Un aspecto final a considerar para entender el resultado de la Conferencia Ministerial de Nairobi es cómo las subvenciones a las exportaciones agrícolas fueron dejando de ser un tema de alta sensibilidad para los países usuarios, y en su conjunto la agenda de competencia de las exportaciones se volvió plausible de arribar a un acuerdo.

Como mencionamos, la Unión Europea era el principal usuario de estos instrumentos al comenzar las negociaciones. Sin embargo, paulatinamente fue modificando su posición hasta llegar a 2015. El primer viraje en la posición negociadora de la UE se produjo a comienzos de 2004. Fue en ese entonces, en el marco de reuniones mini-ministeriales que la UE aceptó por primera vez la eliminación de los subsidios a las exportaciones –condicionado por otras reformas-. Este compromiso lo ratificó en 2004 y también en 2005. En tales instancias se produjo en simultáneo una revisión de la PAC que fue limitando el uso de este instrumento en el fuero europeo. En 2003, en el marco de los preparativos para la ampliación, y considerando además la necesidad de mantener el equilibrio presupuestario, se produjo una de las principales reformas. El principal cambio fue la desvinculación de los pagos de la producción. A partir de entonces los agricultores percibirían ayudas, no por producir o por retirar tierras de cultivo de ese fin, sino simplemente por contar con una explotación⁶⁷. En los lineamientos para la PAC 2014-2020 esta tendencia fue consolidándose. Mientras que en 1992 estos tipos de gastos llegaban a cubrir el 90% de la Política Agraria Común, para 2013 habían caído al 5%, siendo que el 95% de las ayudas resultaban desvinculadas de la producción⁶⁸.

Por otra parte, el incremento de las economías asiáticas sobre el comercio mundial, produjo un segundo re-balance en la agenda que compone competencia de las exportaciones. Debido a que estas economías son en su mayoría usuarias de empresas de capital estatal para la comercialización de los productos agrícolas, su crecimiento condujo a que una mayor parte del comercio mundial se viera incidido por esas prácticas.⁶⁹ En consonancia, la regulación de su intervención fue cobrando interés⁷⁰.

⁶⁷ Flores Paredes, Joaquín: “Las reformas de la política agraria común y la ronda Doha”. En: Revista de Economía Mundial, n°15 (2006), pp. 155-177.

⁶⁸ Comisión Europea: “Overview of CAP Reform 2014-2020”, Agricultural Policy Perspectives Brief, n° 5. (2013), en http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf

⁶⁹ De las principales 2000 compañías del mundo para el período 2010-2011, 204 fueron identificadas como empresas de capital Estatal, siendo China, India y Rusia los principales usuarios. El total de las ventas de las empresas estatales explicó montos equivalente a casi el 6% del PBI mundial. Véase Kowalski, Przemyslaw, “State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications”, OECD Trade Policy Papers, No. 147, (2013), en <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869ckqk71-en>

⁷⁰ La existencia de una agenda agresiva contra las empresas comercializadoras estatales puede rastrearse también en la Trade Promotion Act 2015 de los EEUU, en el texto del TPP, y en los borradores publicados del TTIP.



Esta doble situación debe tenerse en cuenta al evaluar el paquete de Nairobi, y en el conjunto de hipótesis consideradas, evaluamos que es la que reúne mayor entidad explicativa en términos de suficiencia y necesidad para el desarrollo del acuerdo.

En cuanto a la primera de las hipótesis, la mayoría de las cuestiones analizadas no resultan ni suficientes ni necesarias para el acuerdo, aunque al considerarse todas juntas sí resultan significativas. Lo que debe resaltarse como una condición necesaria –aunque no suficiente- para entender el acuerdo de Nairobi es la evolución del precio de los *commodities*.

El avance de las negociaciones mega regionales tampoco muestra una relación de condicionalidad intensa con lo acontecido en diciembre de 2015, aunque sí contribuye en dos sentidos: por un lado, predispone algunas posiciones negociadoras, y por otro, incrementa los costos sistémicos de un no acuerdo. Esta presión, canalizada tanto a través del accionar de los EEUU, como de la diplomacia de Azevêdo fue clave en el resultado de Nairobi.

El antecedente de la Conferencia Ministerial de Bali, rompiendo el *single undertaking*, así como el acercamiento de las posiciones entre la Unión Europea y los países del G20 comercial resultan dos cuestiones de mucha mayor incidencia en el resultado de Nairobi. Y como mencionamos supra, nada de ello hubiera sido posible sin haber estado precedido por la reforma de la PAC, la cual modificó la sensibilidad de las subvenciones a las exportaciones agrícolas –y de todo el pilar de competencia a las exportaciones- dentro del paquete de Doha

5. Reflexiones finales

¿Está viva la OMC? El análisis de las dos últimas Conferencias Ministeriales de la OMC, la de Bali y la de Nairobi, muestra que esta organización *sigue viva, aunque ha quedado un poco renga*. En efecto, la OMC sigue teniendo capacidad para reunir la cooperación internacional en materia de relaciones comerciales internacionales, y para avanzar nuevas normas para el comercio global. Sin embargo, carece de las capacidades para lograr mega acuerdos, sino que las características que ha adquirido en términos de cantidad de miembros, distribución del poder, heterogeneidad de patrones comerciales, etc., lleva a que el formato de grandes rondas encuentre escasas posibilidades de éxito. Los logros de Bali y Nairobi, si bien resultan significativos frente a 20 años de irresolución de las negociaciones, son escuetos frente a la ambición del programa de Doha para el Desarrollo. Los resultados de las dos últimas Conferencias Ministeriales muestran mayor dinamismo en la función negociadora, pero no alcanzan aún para sostener que el estancamiento de la Ronda Doha se encuentra definitivamente superado.

Tanto en Bali y como en Nairobi hemos considerado causas internas y externas al proceso de negociaciones como posibles explicaciones al resultado alcanzado. En términos metodológicos, en ambos encontramos una conjunción de factores que no son ni necesarios ni suficientes por sí mismos para explicar el logro del acuerdo, pero que de manera agregada logran hacer funcionar el mecanismo causal⁷¹. Si bien no se descarta ninguna de las hipótesis, algunas resultan más fortalecidas que otras, tras considerar las distintas piezas de evidencia.

⁷¹ La causa requiere ser insuficiente (I), pero parte necesaria (N) de una condición que es en sí misma innecesaria (U) pero exclusivamente suficiente (S) para el efecto. En inglés, *INUS approach*. Véase Mahoney, James y Goertz, Gary: “A tale of two cultures: Contrasting quantitative and qualitative research”, *Political analysis*, vol. 14, n° 3 (2006), pp.227-249.



En cuanto al argumento que alude a la superación de la crisis financiera internacional, encontramos evidencia para sostener que esta mejor situación de la economía global ha posibilitado un incremento en las preferencias hacia la cooperación internacional. No solo de los países desarrollados, como habíamos intuido inicialmente, sino también de los países de renta media. Encontramos que estos últimos han incrementado su participación en las negociaciones comerciales en el seno de la OMC. No obstante, esta hipótesis pierde fortaleza para explicar por qué se acordaron las cuestiones de facilitación del comercio y de subvenciones a las exportaciones agrícolas pero no otros aspectos de la Ronda Doha durante las Conferencias ministeriales de Bali y Nairobi. Así puede resultar cierto que los bloqueos y consensos en la OMC resulten influidos por el contexto internacional, pero claramente no dependen únicamente de ello.

En la segunda cuestión, la de la incidencia de las negociaciones mega regionales, si bien puede identificarse en los discursos y documentos referencias a un efecto sistémico de tales negociaciones (y fundamentalmente del acuerdo transpacífico) sobre la OMC, al considerar los acuerdos de Bali y Nairobi surgen diferencias. En el caso del acuerdo de facilitación del comercio la tesis de Gruber del *go-it-alone power* parece aplicarse a lo acontecido en 2013. La superposición temática entre acuerdo preferencial y multilateral, y los ajustes de posición de los países no incluidos en el TPP contribuyen a esa interpretación. En cambio, en Nairobi, con las cuestiones de las subvenciones a las exportaciones agrícolas y las disciplinas en materia de competencia de las exportaciones, no se observa tal lógica. El escenario que constituye el avance de las mega regionales provoca presión para que Nairobi tenga resultados, pero no explica la razón de que ese resultado se de en subvenciones a las exportaciones.

En cuanto a la dinámica interna al proceso de negociaciones, ciertamente en ambos casos considerados la evasión del principio del *single undertaking* es una condición necesaria para que se posibiliten los acuerdos. Asimismo, en Bali se observan innovaciones en el abordaje del trato especial y diferenciado y en la dinámica negociaciones formales-negociaciones informales, que podrían llevar a pensar en nuevas fórmulas para superar bloqueos en la OMC. Sin embargo, en el abordaje de las cuestiones de subvenciones a las exportaciones no se produce innovación en esos aspectos: el trato especial y diferenciado sigue siendo en términos de plazos más largos y recortes menores, y el cuanto a la dinámica de negociaciones, primó la negociación en grupos reducidos.

Por último, la menor sensibilidad de los temas al momento del acuerdo se presenta como la hipótesis más sólida para ambos resultados. Facilitación del Comercio era de los temas de Singapur el menos sensible para los países en desarrollo. Las sensibilidades restantes pudieron resolverse con las innovaciones en el trato especial y diferenciado. El tema era a su vez prioritario para los países desarrollados. En cuanto a subvenciones a las exportaciones agrícolas, el tema era estratégico para los países en desarrollo exportadores de tales bienes, y era sensible para los países desarrollados, fundamentalmente para la UE. Sin embargo, la reforma de la PAC quitó paulatinamente importancia a esta herramienta, lo cual en un contexto de alza de los precios de los *commodities* y de creciente interés por regular aspectos vinculados a las subvenciones, facilitó el acuerdo. Así, la generación de un espacio de acuerdo, a partir de ajustes en las posiciones negociadoras resulta fundamental para la superación del bloqueo en ambos temas.

Sin embargo, es esta doble condición de temas menos importantes y sin *trade offs* con otros temas más sensibles lo que deja lesionada a la OMC. Romper el *single undertaking*



contribuye a desplazar temas de la agenda de negociación y fortalece asimetrías. Las crestas arancelarias en ciertos productos agrícolas, así como parte de las ayudas internas, han sido explícitamente excluidas de la agenda de las negociaciones mega regionales⁷², y sin el condicionante del “todo único” difícilmente se aborden en el plano multilateral. Incluso, si estos temas se abordan pueden tener el mismo recorrido que las subvenciones a las exportaciones agrícolas: ser acordados cuando las partes más poderosas unilateralmente ya hayan modificado sus políticas domésticas, no arriesgando así soberanía en el proceso de negociaciones. En tal caso tendríamos o un acuerdo parcial del original programa de Doha en materia agrícola, o bien uno más tardío y menos negociable, donde los límites estarían dados por las reformas ya emprendidas por los países con mayores recursos de poder. La capacidad de los países en desarrollo de incidir en algunas modalidades sería entonces limitada por la propia realidad. Debe notarse, de hecho, que en la Declaración Ministerial de Nairobi se reconoce explícitamente que existe un conjunto de Estados que no considera pertinente proseguir con los mandatos de Doha, ya que evalúan que se necesitan nuevos enfoques para lograr resultados significativos en las negociaciones multilaterales.

La contracara es que, dadas las condiciones actuales de las relaciones comerciales internacionales, sólo así, sin el *single undertaking*, puede la OMC mantener su relevancia como foro para las negociaciones entre sus miembros. El multilateralismo se encuentra en la encrucijada de ceder en algunos de sus principios y pautas de conducta que estuvieron vigentes en la dinámica negociadora de los últimos 20 años, o bien volverse cada vez menos significativo en función de la importancia creciente que varios de los miembros le han otorgado foros alternativos preferenciales, como los de las negociaciones mega regionales de los acuerdos Transpacífico, Transatlántico, y del Acuerdo de Asociación Económica Integral Regional (RCEP), así como los de las negociaciones plurilaterales, entre las que cabe mencionar las del acuerdo de tecnología de información o de servicios (TISA) para el impulso de nuevos temas en la cooperación del comercio mundial. El acuerdo sobre facilitación del comercio y el acuerdo sobre subvenciones a las exportaciones agrícolas, reimpulsan a la OMC en el debate sobre la reconfiguración de la gobernanza del comercio global, pero deja explícito la necesidad de reformas en la dinámica del organismo.

Incluso en el contexto posterior a noviembre de 2016, donde tras la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos las negociaciones mega regionales han ingresado en un tramo de profunda incertidumbre, estas conclusiones mantienen su vigencia. Por un lado, porque el avance normativo que las mega regionales y plurilaterales han producido y plasmado en acuerdos, *templates*, y borradores permanecen en la agenda de los actores públicos y privados de la gobernanza del comercio global, aún si Estados Unidos se retira del TPP⁷³. En el mediano plazo estos avances continúan presentando una agenda latente que hace contrastar al paquete de Doha con el del regionalismo del siglo XXI, y que es

⁷² Las dificultades de abordaje de estos temas en la agenda de las negociaciones del TPP y TTIP ha sido analizada en Zelicovich, Julieta: “El desafío de las negociaciones multilaterales de comercio pos-Doha” Ponencia presentada en FLACSO-ISA Joint International Conference, Buenos Aires. Global and Regional Powers in a Changing World. Julio 2014. Por su parte, en Hoekman, Bernard: “Supply Chains, Mega-Regionals and Multilateralism: A Road Map for the WTO” European University Institute. Robert Schuman Centre for Advances Studies, EUI Working Papers RSCAS 2014/27 (2014), se aporta evidencia en el sentido referido supra, indicando que en estos temas en los que no hay consenso los acuerdos plurilaterales no estarían siendo un sustituto de la vía multilateral, al menos para los países en desarrollo.

⁷³ Debe notarse que Trump no ha hecho mención a otros acuerdos como el TISA, y que conforme a diversos analistas, el rechazo del TPP no implica la renuncia a los instrumentos preferenciales de regulación comercial, sino que abre la puerta a la adopción de estrategias bilaterales más pragmáticas, que podrán retomar parte de la agenda del regionalismo del siglo XXI.



incorporado en la política comercial externa de varios de los países miembros de la OMC. De hecho, a pesar de la retirada de Trump del TPP, otros países han decidido mantener el curso del proceso de ratificación, a la vez que otros acuerdos megarregionales, como el RCEP parecen haber resultado fortalecidos en la coyuntura. Por otro lado, porque estos sucesos no modifican las razones que han llevado a los bloqueos que presentaron las negociaciones de la OMC previo a Bali y Nairobi, sino que en todo caso acentúa las dificultades. Tal como hemos visto en el análisis de las dos últimas Conferencias Ministeriales, puesto que Estados Unidos ha sido un actor relevante en promover, a través de un juego de presiones e incentivos, los avances de Bali y Nairobi, un eventual viraje en su política comercial externa hacia un enfoque más aislacionista y proteccionista, del estilo promovido por Trump, no hace más que debilitar la función de la OMC de ser foro para las negociaciones entre sus miembros. Aún en un esquema multilateral, se requiere que exista uno o más actores dispuestos a generar incentivos suficientes para el mantenimiento de la gobernanza del comercio global. De momento no es claro aún si EEUU mantendrá tal papel, o de cumplirse los vaticinios de campaña, se generará un vacío que podrá, o no, ser suplido por otros actores dispuestos a proveer el mantenimiento, y/o eventual reforma, del sistema del comercio internacional.

Bibliografía

Baldwin, Richard: “21st century regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules”, [online] World Trade Organization (WTO), Economic Research and Statistics Division. No. ERSD-2011-08 (2011) en https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf

Banco Mundial: “Perspectivas económicas mundiales: Resumen ejecutivo Asegurar el crecimiento a mediano plazo” (2013), en http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1322593305595/8287139-1358278153255/ExecSummary_GEPJan2013_Sp.pdf.

Barton, John. H.; Goldstein, Judith L.; Josling, Timothy. E., y Steinberg, Richard. H. (2008): *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*, Princeton University Press.

Bouzas, Roberto y Zelicovich, Julieta: “La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo”, en: *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 32, n°3 (2014), p. 971.

Comisión Europea: “Overview of CAP Reform 2014-2020”, *Agricultural Policy Perspectives Brief*, n° 5. (2013) Consultado en http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf

Doperto Miguez, Ivana; Fossati, Verónica; Galperín, Carlos; Stancanelli, Nestor: “Indefinición en la primera ronda de la OMC” en Berlinski, Julio y Stancanelli, Nestor: (2010) *Los Acuerdos Comerciales. Reflexiones desde un enfoque argentino*, Buenos Aires, Editoriales CARI-CEI.

Flores Paredes, Joaquín: “Las reformas de la política agraria común y la ronda Doha”. En: *Revista de Economía Mundial*, n°15 (2006), pp. 155-177.



Fonseca Pena, Alberto y García Alonso, Lorena: “Los procesos de negociación comercial entre países. Condicionantes internos y externos”. Boletín económico de ICE, n° 2760 (2003), en http://www.revistasice.info/cache/pdf/BICE_2760_21-31_839628F8A52A85C5A81DF33797BA4637.pdf

Fukunaga, Yoshifumi; Riady, John; Sauve, Pierre (2012): The Road To Bali: ERIA Perspectives on the WTO Ministerial and Asian Integration, Jakarta, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.

Galar, Malgorzata: “Has the EU's leading position in global trade changed since the crisis?”, ECFIN Economic Brief, n° 39 (2015), pp.1-11.

Gruber, Lloyd: “Power politics and the free trade bandwagon”, en: Comparative Political Studies, vol. 34, n°7 (2001), pp. 703-741.

Hale, Thomas; Held, David; Young, Kevin (2013): Gridlock. Why global cooperation is falling when we need it most?, Cambridge, Polity Press.

Hopmann, Terrence P.: “Teoría y procesos en las negociaciones internacionales”. PNUD – CEPAL. Proyecto de Cooperación con los Servicios Exterior de América Latina. Documento de Trabajo n°8 (1990) en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31511/FILE83676_es.pdf?sequence=1

Keohane, Robert (1984): After hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy, Princeton, Princeton University Press

Kwa, Aileen (2003): Power Politics in the WTO, Bangkok, Ed. Focus on the Global South

Low, Patrick: “WTO Decision-Making for the Future” en World Trade Organization – Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper ERSD-2011-05 (mayo 2004), en https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201105_e.pdf

Melendez-Ortiz, Ricardo: “Mega-Regionals: What is Going on?, w: Mega-regional Trade Agreements–Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System”, The World Economic Forum. (Julio 2014) en http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_TradeFDI_MegaRegionalTradeAgreements_Report_2014.pdf.

Narlikar, Amrita: “Bargaining over the Doha Development Agenda: Coalitions in the WTO” en LATN Working Paper, n° 36 (Julio 2005) en <http://latn.org.ar/wp-content/uploads/2015/01/wp-36.pdf>

Neufeld, Nora: The long and winding road: how WTO members finally reached a Trade Facilitation Agreement, World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division, (2014), en https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201406_e.pdf

Niang, Alioune: “Acuerdo sobre facilitación del comercio: ¿a quién beneficiará?” en Puentes, vol 14, n°5 (agosto 2013), en <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/acuerdo-sobre-facilitaci%C3%B3n-del-comercio-%C2%BFa-qui%C3%A9n-beneficiará>



OMC (2014): Informe del comercio mundial, Ginebra, WTO press.

Punke, Michael: “Remarks by Deputy U.S. Trade Representative Michael Punke at the Australian Mini Ministerial Conference”, Junio 2015, en <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speechestranscripts/2015/june/remarks-deputy-us-trade#>

Rodríguez Carrasco, Adela y Sanz Serrano, Alberto: “El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC”, Boletín económico de ICE, Información Comercial Española, nº 3060 (2015), p.10.

Saavedra, Marcelo y Fossati, Verónica: “Facilitación del comercio: definiciones, negociación en la OMC e impacto”, Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración, nº 6 (2006), pp 67-77.

Steinberg, Federico (2007): Cooperación y conflicto, Madrid, Ed. AKAL

Steinberg, Federico: “Gobernanza económica global:¿ Dónde estamos?”. Estudios de Economía Aplicada, vol. 32, nº3 (2014), pp. 891-910

USTR: “Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, Office of the United States Trade Representative (2012).

USTR: “Trade Policy Agenda and 2014 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, Office of the United States Trade Representative (2015), en https://ustr.gov/sites/default/files/2015%20AR%20Compiled%20FINAL_0.pdf

Vangrasstek, Craig (2013): The History and Future of the World Trade Organization, Ginebra, WTO Publications.

Wilkinson, Rorden; Hannah, Erin; Scott, James: “The WTO in Bali: what mc9 means for the Doha Development Agenda and why it matters”, Third World Quarterly, vol. 35, nº6 (2014), pp.1032-1050.

Wolfe, Robert: “Informal Political Engagement in the WTO: Are Mini-Ministerials a Good Idea?” en Curtis, John y Ciuriak, Dan: Trade Policy Research 2004, Toronto, Minister of Public Works and Government Services – Canada.

Zelicovich, Julieta: “Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha (2001 – 2011). Análisis de su participación en el proceso negociador”, Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Rosario, Argentina, Marzo 2014.



UNA APROXIMACIÓN A LA AGENDA INSTITUCIONAL DE LA COMSIÓN DE DEFENSA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS ESPAÑOL, 2004-2016.

Javier Jordán¹

Universidad de Granada

Resumen:

El artículo estudia el contenido de la agenda de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados entre las VIII y XI Legislaturas. Analiza la distribución de los asuntos tratados, quiénes han sido los protagonistas de la fijación de la agenda, cuáles han sido sus preferencias, y en qué medida han estado presentes en la agenda los asuntos centrales de la política de Defensa española

Palabras clave: Política de Defensa, Parlamento, España, Políticas Públicas, Construcción de la agenda.

Title in English: An introduction to the Defense Committee's agenda in the Spanish Parliament, 2004-2016

Abstract:

The article studies the content of the Defense Committee's agenda between the VIII and XIX term of the Spanish Parliament. The article analyses in particular the following points: the distribution of the topics dealt with, who were the main protagonists in the agenda setting, what were the priorities and to what extent the central issues of the Spanish Defense Policy were discussed.

Keywords: Defense Policy, Parliament, Spain, Public Policies, Agenda setting

Copyright © UNISCI, 2017.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Profesor Titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada.

Email: jjordan@ugr.es

DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.55783>



1. Introducción

Este artículo tiene por objeto realizar un estudio descriptivo de los contenidos de la agenda institucional de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados entre la VIII y la XI Legislaturas (abril de 2004 - mayo de 2016).

La agenda institucional, también denominada agenda política o formal, es diferente de la agenda pública (o sistémica), compuesta por aquellas cuestiones que logran un elevado de grado de visibilidad y de atención ante el público general. En España, por ejemplo, los barómetros mensuales del CIS reflejan el estado de la agenda pública al preguntar por los principales problemas que afectan al país.² La agenda institucional, sin embargo, se refiere a aquellos asuntos que los responsables políticos han aceptado formalmente para su seria consideración. Es por tanto la agenda de los gobiernos, de los ministerios y del Parlamento. La agenda institucional también es distinta de la agenda de los medios de comunicación. Las tres agendas: agenda pública, agenda de los medios y agenda institucional interaccionan entre sí y se influyen mutuamente.³

La construcción de la agenda es un proceso en el que las demandas de diferentes grupos de la sociedad se transforman en asuntos que rivalizan por la atención de las autoridades públicas.⁴ En la mayoría de las comunidades políticas el volumen de asuntos (*issues*) potencialmente públicos excede con mucho la capacidad de las instituciones a la hora de procesarlos. Ello genera una competición permanente por introducir o mantener determinados asuntos en detrimento de otros. El modo como esto se logra, y la proporción de asuntos que finalmente son considerados constituyen el objeto central de este tipo de estudios. El conflicto en torno a la formación de la agenda no se reduce a qué asuntos entran o quedan fuera de la agenda. Incluye también la interpretación de los problemas políticos y las visiones alternativas del mundo que subyacen tras ellos.⁵ Al mismo tiempo, en el proceso de formación de la agenda institucional parlamentaria los diversos partidos políticos compiten procurando enfatizar los asuntos que les benefician y relegar aquellos otros que les perjudican.⁶ Este artículo tiene un marcado carácter exploratorio pues se adentra en el control parlamentario de la política de Defensa en España. Aunque existen numerosos trabajos sobre la política de Defensa en España⁷, son muchos menos los dedicados al rol que desempeña el Parlamento en

² Tamayo, Manuel y Carrillo, Ernesto: "La agenda pública en España", *Revista Internacional de Sociología*, vol. 62, nº 38, (2004), pp. 35-59.

³ McCombs, Maxwell & Shaw, Donald: "The Agenda-Setting Function of Mass Media", *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, (1972), pp. 176-187.

⁴ Cobb, Roger; Ross, Jennie-Keith & Ross, Mark Howard: "Agenda Building as a Comparative Political Process", *The American Political Science Review*, nº 70, (1976), pp. 126-138.

⁵ Dery, David: "Agenda Setting and Problem Definition", *Policy Studies*, vol. 21, nº 1, (2000), pp. 37-47.

⁶ Green-Pedersen, Christoffer & Mortensen, Peter: "Who sets the agenda and who responds to it in the Danish Parliament? A new model of issue competition and agenda-setting", *European Journal of Political Research*, vol. 49, nº 2, (2009), pp. 257-281.

⁷ Marquina, Antonio (1986): *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME; Vilanova, Pere (2001): "La acción exterior", en *Política y gobierno en España*, Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 591-612; Arteaga, Félix y Fojón, Enrique (2007): *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM); Martínez, Rafael (2007): *Los mandos de las Fuerzas armadas españolas del siglo XXI*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas; Colom, Guillem: "Transforming the Spanish Military", *Defence Studies*, vol. 16, nº 1, (2016), pp. 1-19; García, Javier Ignacio: "La redefinición de la política española de seguridad y defensa para la segunda década del siglo XXI borrón y cuenta nueva", *UNISCI Discussion Papers*, nº. 27 (2011), pp. 101-115; Navajas, Carlos: "El fin del "problema militar": la "modernización" de los ejércitos durante la primera época socialista (1982-1996)", *Ayer*, nº 84, (2011), pp. 51-72; Núñez Villaverde, Jesús A.: "La defensa en España: quiero y no puedo", *Política Exterior*, vol. 27, nº 155 (2013), pp. 148-154; Peña, José Antonio. (2013), "Políticas públicas de defensa", *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, Madrid, Plaza y Valdés Editores, pp. 241-



la política de Defensa española.⁸ No resulta sorprendente, pues la función de los parlamentos en las políticas de Defensa es un tema apenas tratado en la literatura científica, también en la internacional. Se tiende a asumir que la influencia parlamentaria en materia de seguridad y defensa es muy reducida.⁹ Y en el caso español se trata por tanto de un territorio a cartografiar.

El artículo no se propone explicar en detalle los procesos políticos que dan lugar a la formación de la agenda parlamentaria, lo cual debería ser objeto de investigaciones posteriores que aportasen marcos teóricos para responder a preguntas de investigación de carácter explicativo. Esta primera aproximación al tema se plantea dos preguntas de naturaleza descriptiva: 1) ¿Qué asuntos han logrado la atención de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, y quién ha promovido dicha atención (actuando como *gatekeeper* de tales asuntos?); y 2) ¿En qué medida esos asuntos se corresponden con lo que a partir de la actual Ley Orgánica de Defensa actualmente y de las tres Directivas de Defensa Nacional vigentes durante el periodo estudiado cabría entender como elementos principales de la política de Defensa española?

Para responder a la primera pregunta se han revisado los puntos del orden del día de las sesiones celebradas por la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados entre la VIII y la XI Legislaturas (abril de 2004 - mayo de 2016). Para ello se ha elaborado una base de datos compuesta por exactamente 400 puntos del orden del día. El universo completo. A partir de esa información se examina la relevancia numérica de unos asuntos sobre otros, su evolución temporal, en qué asuntos ha tenido mayor protagonismo el Gobierno como *gatekeeper*, y cuáles han sido las preferencias temáticas de los diversos grupos parlamentarios.

Con el fin de responder a la segunda pregunta, el artículo ha tratado de identificar los elementos principales de la política de Defensa tomando como referencia los contenidos de la Ley Orgánica 5/2005 de 17 de noviembre de 2005, así como las tres Directivas de Defensa Nacional (DDN) aprobadas durante el periodo cubierto por este estudio. Se han elegido las DDNs como documento base, y no las estrategias de ámbito superior (por ejemplo, las dos estrategias nacionales o los documentos de carácter estratégico de la OTAN y de la Unión Europea) porque, aunque las DDNs se inspiran también en ellos, el sistema de planeamiento de la Defensa en España arranca *de facto* a partir de las Directivas. De lo contrario, tras la aprobación de la última Estrategia de Seguridad Nacional en mayo de 2013 cabría esperado una nueva DDN, mientras que la actual DDN –en el momento de escribir este artículo– continúa siendo la DDN de 2012.

Una vez identificados los elementos principales de la política de Defensa en España el artículo contrasta en qué medida lo que se podrían entender como pilares básicos de la política de Defensa encuentran un reflejo en términos de continuidad y relevancia numérica en la agenda institucional de la Comisión de Defensa.

264; Vega, Jorge Mauro: “El planeamiento de la defensa en España 2008-2015: Análisis de política pública”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 1, nº 2, (2015), pp. 35-63.

⁸ López Garrido, Diego: “Algunos datos sobre el control de la política de defensa y la Administración Militar en el Congreso de los Diputados, 1977-1985”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 36, (octubre-diciembre 1986), pp. 153-169; Jordán, Javier: “La democratización de la política de defensa en España. Parlamento y ciudadanía ante las cuestiones de defensa”, *Sistema*, nº 170, (2002), pp. 87-106.

⁹Peters, Dirk & Wagner, Wolfgang: “Between Military Efficiency And Democratic Legitimacy: Mapping Parliamentary War Powers in Contemporary Democracies, 1989-2004”, *Parliamentary Affairs*, vol. 64, nº 2, (2011), pp. 175-192.



2. Principales elementos de la política de defensa de España

En este primer epígrafe se exponen los aspectos principales que han vertebrado la política de Defensa española durante el periodo de estudio. Para ello se han tomado como referencia la Ley Orgánica de la Defensa vigente en la actualidad y las Directivas de Defensa Nacional (DDN) de diciembre de 2004 (correspondiente a la VIII Legislatura), diciembre de 2008 (XI Legislatura) y julio de 2012 (X Legislatura). Las dos primeras firmadas por el Presidente socialista José Luis Rodríguez Zapatero, y la tercera por el Presidente popular Mariano Rajoy.

La Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre de 2005, de la Defensa Nacional sustituyó a la Ley Orgánica de 1980 sobre Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, modificada parcialmente en 1984. La nueva ley trató de adaptar la política de Defensa española a los cambios producidos en el entorno estratégico (disolución del bloque soviético en 1989 y respuesta al terrorismo global en 2001) y a las transformaciones experimentadas por las propias Fuerzas Armadas españolas (FAS), en particular su profesionalización y el fin del sistema de reclutamiento obligatorio.

Por su parte, las DDN son los documentos de mayor rango en lo que a la política sectorial de Defensa se refiere. El Ministerio elabora el borrador, que es eventualmente aceptado y sancionado por el Presidente del Gobierno. La DDN pone en marcha el ciclo de planeamiento de la política de Defensa. Su extensión es breve –no suelen superar las quince páginas– y su grado de concreción escaso, tal como cabe esperar en un documento que marca directrices generales. Con anterioridad a las tres estudiadas en este epígrafe se elaboraron las de 1980, 1984, 1986, 1992, 1996 y 2000. El contenido de las DDN de la década de 1980 continúa siendo clasificado.

2.1. Identificación de intereses y objetivos

Entrando ya en los elementos fundamentales de la política de Defensa en España, la estructura que cabe esperar, en la medida en que subyace un planeamiento estratégico, es la definición de intereses y –a partir de ellos– objetivos en lo relativo a la Defensa española (en el lenguaje de la gestión pública se entenderían como misión, visión y objetivos). Constituyen el inicio desde el que se definen las estrategias a desarrollar, lo que a su vez requiere generar y articular instrumentos y recursos, así como implementar acciones acordes con dichas líneas estratégicas.

Los objetivos generales de la política de Defensa española aparecen enumerados en la Ley Orgánica 5/2005 como finalidades de dicha política: “protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España”.

A partir de lo que se afirma en el texto legal, se puede deducir que los intereses sobre los que se basan esos objetivos son el Estado y la sociedad española, sus instituciones y su sistema político democrático, así como la independencia y la integridad territorial de España. También se entienden como intereses generales la paz y seguridad mundiales, en la medida en que el entorno exterior afecta a los intereses nacionales. Llama la atención, sin embargo, que pese a mencionarse en la ley la proyección exterior de España, a la que contribuyen las misiones internacionales de las FAS, no se identifique como interés ni como objetivo la influencia de nuestro país en un mundo crecientemente globalizado, así como la internacionalización de la sociedad española –en especial de su sector económico– como potenciador de su prosperidad. Dos aspectos que sí han sido señalados posteriormente en la



Estrategia de Acción Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de 2014.

Por su parte, las DDN de 2004 y 2012 no detallan de manera específica los intereses a proteger. La DDN 2008 sí enumera como *intereses esenciales* la soberanía, la integridad territorial, el ordenamiento constitucional, la libertad, la vida y la prosperidad de los ciudadanos. Además de los elementos formales de rigor (introducción/antecedentes, objeto y disposición final), cada uno de esos documentos comienza con una puesta en situación del entorno de la seguridad mundial, destacando riesgos y amenazas que afectan a los intereses españoles (es de suponer que asumiendo los explicitados en la Ley Orgánica vigente sobre Defensa Nacional). A continuación, presentan el marco de actuación y los principios que guían la seguridad y defensa de España; y, seguidamente, ofrecen líneas generales de actuación y las directrices de la política de Defensa para el periodo en que estén en vigor. La tabla I refleja de manera esquemática los puntos centrales de cada uno de esos apartados en las tres DDN aprobadas durante el periodo de estudio de este artículo.

2.2. *Grandes líneas estratégicas de actuación*

Pasando ya a las líneas estratégicas de actuación, las tablas I y II permiten apreciar las similitudes que con carácter general han existido entre las tres DDN, al margen del color político del Gobierno. Este hecho resulta congruente con el realismo estructural, que sostiene que las presiones sistémicas condicionan el comportamiento internacional de los Estados.¹⁰ Lo cual no significa sin embargo, que los gobiernos reaccionen de manera uniforme a los inputs externos; por ello, la corriente realista neoclásica señala que los factores políticos de índole interno actúan como variables intervinientes de las presiones sistémicas¹¹. De hecho, aunque a lo largo de casi cuarenta años de democracia han existido grandes líneas de acuerdo entre los principales partidos políticos, tampoco han sido infrecuentes las desavenencias y las faltas de consenso, siendo dos de las más destacadas todo lo relativo al ingreso de España en la OTAN en la década de 1980 o la guerra de Irak en 2003.¹²

¹⁰ Waltz, Kenneth N. (2010): *Theory of International Politics*, Long Grove, Waveland Press Inc.

¹¹ Rose, Gideon: "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", *World Politics*, vol. 51, nº 1, (1998), pp. 144-172.

¹² Muñoz-Alonso, Alejandro: "La Defensa, política de Estado", *Arbor*, 184 (A2), (2008), pp. 17-29; García, Javier Ignacio: "La redefinición de la política española de seguridad y defensa para la segunda década del siglo XXI borrón y cuenta nueva", *UNISCI Discussion Papers*, nº 27 (2011), pp. 101-115.



Tabla 1. Contenido esquematizado de las Directivas de Defensa Nacional 2004, 2008, 2012. Escenarios estratégicos, marcos y líneas generales de actuación de la política de Defensa de España (*)

Directiva	Escenario estratégico	Marco de la política de Defensa de España	Líneas generales de actuación
DDN 2004	Terrorismo global Primera Estrategia de Seguridad de la UE Transformación de la OTAN	Política Europea de Seguridad y Defensa Compromiso con la OTAN Interés especial en el Mediterráneo Iberoamérica, área preferente	FAS elemento relevante de la acción exterior Transformación de las FAS Asumir compromisos con socios y aliados Multilateralismo Participación activa del Parlamento en la política de Defensa
DDN 2008	Terrorismo global Crimen organizado Proliferación armas de destrucción masiva Estado fallidos Consecuencias conflictos regionales Competición por recursos Cambio climático Grandes siniestros Amenazas en el ciberespacio	Naciones Unidas Política Común de Seguridad y Defensa Europea OTAN Seguridad y estabilidad en el Mediterráneo Relación especial con Iberoamérica Estabilización y pacificación de África Subsahariana y Asia Pacífico	Actuación única, sistémica e integradora del Estado en materia de seguridad y defensa Multilateralismo Obtención de respaldo social y parlamentario Asumir compromisos con socios y aliados Transformación de las FAS
DDN 2012	Combinación conflictos convencionales y asimétricos Amenazas en el ciberespacio Proliferación armas de destrucción masiva Tráfico de personas Movimientos radicales Piratería Amenazas espacio aéreo y espacio exterior	OTAN Política Común de Seguridad y Defensa Europea Mediterráneo, Oriente Medio y Sahel Golfo de Guinea Iberoamérica	Mantener unas capacidades de defensa fuertes a pesar, y adaptándose a los condicionamientos, de la crisis económica Disuasión ante amenazas no compartidas Implementación integral de una Estrategia de Seguridad Nacional Mantener nivel de disuasión creíble, también frente a amenazas no compartidas Transformación de las FAS Comunicación estratégica y fomento de la cultura de defensa

(*) Los tres apartados no aparecen reflejados como tales en las tres DDNs. En la DDN 2012 no existe cuyo título haga referencia al marco de actuación, sino uno de objetivos que tampoco aparece explícitamente en las dos DDNs anteriores.

Fuente: Elaboración propia.



En el plano internacional la política de Defensa española, se desarrolla en el marco de –y aspira a potenciar– la Política Común de Seguridad y Defensa europea. También asume como pilares fundamentales la Alianza Atlántica, el vínculo transatlántico, la relación especial con Estados Unidos como única superpotencia, la seguridad en el Mediterráneo, las relaciones particulares con Iberoamérica, y –en las últimas dos Directivas– un especial énfasis en África Subsahariana. Las tres DDN coinciden además en la importancia de desarrollar esas líneas de actuación respetando la legalidad internacional y en clave multilateral, es decir en coalición con otros socios y aliados, sumando el máximo de apoyos. Es de resaltar que las DDNs de la etapa socialista dan prioridad a la Política Común de Seguridad y Defensa Europea sobre la OTAN, y al revés en la etapa del gobierno Popular.

Tabla 2. Contenido esquematizado de las Directivas de Defensa Nacional 2004, 2008, 2012. Directrices de la política de Defensa de España

Directiva	Directrices
DDN 2004	<p><i>Ámbito internacional:</i> Impulsar Política Común de Seguridad y Defensa Europea Participar iniciativas OTAN Potenciar relaciones UE-OTAN Incrementar seguridad en el Mediterráneo Relación con Estados Unidos Relación con Iberoamérica Diplomacia de defensa para fomentar confianza con Fuerzas Armadas de áreas de interés estratégico</p> <p><i>Ámbito nacional:</i> Elaborar nueva Ley Orgánica de la Defensa Nacional Reestructurar Estado Mayor de la Defensa (EMAD) Crear Fuerza Conjunta de Reacción Rápida Transformación de las FAS (9 directrices específicas) Cooperación de Defensa con otros organismos (4 directrices)</p>
DDN 2008	<p><i>Ámbito internacional:</i> Contribución misiones ONU Impulsar Política Común de Seguridad y Defensa Europea Apoyar transformación OTAN Incrementar seguridad en el Mediterráneo Relación con Estados Unidos Relación con Iberoamérica Estabilización África Subsahariana, Asia-Pacífico y en especial Afganistán Esfuerzos a favor de desarme y control de armamentos</p> <p><i>Ámbito nacional:</i> Elaborar Estrategia de Seguridad Nacional Informar al Parlamento Impulsar Consejo de Defensa Nacional Promover cultura de seguridad y defensa Modernización sistema nacional de gestión de crisis Apoyo FAS a otras instituciones del Estado y a Protección Civil Coordinación comunidad de inteligencia Transformación de las FAS Mantener esfuerzo presupuestario</p>



DDN 2012	<p><i>Ámbito internacional:</i> Participar en iniciativas OTAN Impulsar Política Común de Seguridad y Defensa Europea Reforzar relación bilateral con países de interés estratégico para España</p> <p><i>Ámbito nacional:</i> Racionalizar estructuras de seguridad nacional mediante nueva Estrategia de Seguridad Nacional y Revisión Estratégica de la Defensa Priorización de capacidades y cometidos de las FAS adaptándose a la situación estratégica Replanteamiento estructura y procedimientos FAS para potenciar eficacia adaptándose a las limitaciones económicas Impulso de la industria de defensa</p>
-------------	---

Fuente: Elaboración propia.

En el ámbito interno las líneas de acción estratégica pasan por dotar a las FAS de la estructura y capacidades necesarias para llevar a cabo las misiones encomendadas, lo que a su vez entraña un esfuerzo de adaptación a los cambios operados en el escenario estratégico, proceso denominado Transformación de la Defensa.¹³ Otro de los aspectos destacados de esta línea ha sido la potenciación de la actuación conjunta, reforzando las competencias del JEMAD sobre los tres ejércitos.

También destaca como línea estratégica la reestructuración de la arquitectura legal e institucional de la seguridad y defensa en España mediante la aprobación de la Ley Orgánica 5/2005, la redacción de la primera Estrategia España de Seguridad, su sustitución menos de dos años después y, ya al final de la Legislatura de mayoría Popular, la aprobación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

Por último, se ha tratado de fomentar la participación del Parlamento, así como de lograr el compromiso y la aceptación de la ciudadanía con la política de Defensa, a través de lo que se ha dado en llamar la cultura de defensa.¹⁴

2.3. Instrumentos, misiones y generación de capacidades

El siguiente aspecto fundamental de la política de Defensa son los instrumentos con los que implementar las estrategias y alcanzar los objetivos. El Título II de la Ley Orgánica 5/2005 detalla la organización de la Defensa Nacional. Tras establecer los roles y relaciones jerárquicas correspondientes a la Corona, las Cortes Generales y el Presidente del Gobierno, la Ley atribuye el principal protagonismo al Ministerio de Defensa e, integradas en él, a las Fuerzas Armadas. Estas a su vez se organizan en dos estructuras. La estructura orgánica para preparación de la fuerza, responsabilidad de cada uno de los tres ejércitos (Tierra, Armada y Aire), y la estructura operativa para su empleo en misiones.

De acuerdo con las directrices marcadas por las DDN el jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) ha pasado a concentrar el mando operativo de los ejércitos. El Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, sobre la organización básica de las Fuerzas Armadas, reforzó la figura del JEMAD, pasando los jefes de Estado Mayor de los tres ejércitos a ser únicamente mandos orgánicos. De este modo, las funciones operativas permanentes (como, por ejemplo, la vigilancia del espacio aéreo y naval, la Unidad Militar de Emergencias o el

¹³ Colom, Guillem: "Transforming the Spanish Military", *Defence Studies*, vol. 16, nº 1, (2016), pp. 1-19.

¹⁴ Moréu, Fernando: "Evolución de la cultura de defensa durante la última década", *Arbor*, vol. 190, nº 765, pp. 1-15.



mando de Ciberdefensa) se encuentran actualmente subordinadas al Mando de Operaciones, dependiente a su vez orgánicamente del JEMAD.

El siguiente elemento clave es la gestión de los recursos humanos, financieros y materiales, que permiten generar las capacidades necesarias para cumplir las misiones. El planeamiento de capacidades experimentó una reformulación al poco de comenzar el periodo de nuestro estudio con la Orden Ministerial número 37/2005, de 30 de marzo, por la que se regula el proceso de Planeamiento de la Defensa. La adopción de este modelo era una recomendación de la Revisión Estratégica de la Defensa de 2003, así como una necesidad imperiosa derivada de los cambios del entorno estratégico.¹⁵

En teoría, el proceso de planeamiento se desarrolla durante un ciclo de cuatro años de duración (ejecución en los dos primeros años y revisión en los dos siguientes). Se estructura en torno a la Directiva de Defensa Nacional, que establece los objetivos específicos de la Política de Defensa –sobre la base de los objetivos generales fijados por la Ley Orgánica 5/2005. Le sigue el planeamiento militar, cuyos resultados son el Concepto de Estrategia Militar, un documento que establece la contribución de las Fuerzas Armadas a los objetivos de la política de Defensa, y el Proyecto de Objetivo de Capacidades Militares, que señala las necesidades a cubrir en materia de capacidades, la prioridad entre ellas, sus requisitos operativos y el nivel de alistamiento. Con el fin de potenciar la acción conjunta, ambos documentos son presentados por el JEMAD al ministro de Defensa. Al servicio del Objetivo de Capacidades Militares, están los otros tres planeamientos: de recursos financieros, humanos y militares.

La disponibilidad financiera –que se ha visto seriamente afectada por la crisis económica– condiciona la planificación de recursos humanos y materiales. En lo relativo a los recursos humanos, además del proceso de planeamiento, conviene señalar que durante el periodo de nuestro estudio el soporte legal lo proporcionaron la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, que supuso la suspensión del servicio militar obligatorio. La Ley 32/2002, de 5 de julio que modificó la anterior permitiendo el ingreso de extranjeros en las Fuerzas Armadas españolas. Y, finalmente, la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar. Como veremos la cuestión de los recursos humanos ha sido uno de los temas más tratados en la Comisión de Defensa del Congreso.

Por su parte, la planificación de recursos materiales –además de planificar a largo y medio plazo y de plantear necesidades presupuestarias–, presta atención a la preparación de la industria de Defensa española para que asuma los programas de armamento solicitados desde el Ministerio. La DDN 2012 marcó como directriz específica el “impulso de la industria nacional del sector [de Defensa], suministrador idóneo de las necesidades de nuestras Fuerzas Armadas”.

Siguiendo con el análisis de los elementos clave de la política de Defensa, otro aspecto fundamental son las misiones desempeñadas por las Fuerzas Armadas, que se orientan a alcanzar los objetivos de dicha política. El Título III de la Ley Orgánica 5/2005 diferencia seis tipos de misiones: 1) la misión clásica de defensa, concretada en la vigilancia de los espacios marítimo y aéreo, y en la garantía de la independencia y soberanía de España, de su población y de sus intereses; 2) la colaboración en las operaciones internacionales de paz; 3) el apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha contra el terrorismo y a los responsables de los servicios de rescate en tierra, mar o aire; 4) una muy específica

¹⁵ Arteaga, Félix y Fojón, Enrique (2007): *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM).



relacionada con el control del espacio aéreo, que consiste en la respuesta militar a agresiones terroristas que utilicen aeronaves (para evitar un nuevo 11-S); 5) la colaboración con las Administraciones públicas para atender situaciones de grave riesgo o catástrofe (especialidad de la Unidad Militar de Emergencias); y, finalmente, 6) la participación con otros organismos nacionales e internacionales para preservar la seguridad de los españoles en el extranjero (por ejemplo su repatriación de un país en situación de crisis o conflicto). Todas estas aparecen con mayor o menor grado de detalle y desarrollo en las Directivas de Defensa Nacional promulgadas durante el periodo de nuestro estudio, así como en la última Estrategia de Seguridad Nacional.

Tabla 3. Elementos clave de la Política de Defensa española por parte de los Gobiernos durante las VIII, IX y X Legislaturas

Elemento clave	Concreción
Definición de intereses e identificación de riesgos y amenazas contra ellos	Enumeración explícita en la Ley Orgánica 5/2005 y DDN 2008. Referencia genérica a ellos en DDN 2004 y 2012.
Objetivos y líneas estratégicas	<i>Ámbito internacional:</i> Compromiso con la Política Común de Seguridad y Defensa europea, con OTAN, y relación bilateral con Estados Unidos. Especial atención al Mediterráneo, Iberoamérica, y en los últimos años a África Subsahariana. Multilateralismo y respeto de la legalidad internacional <i>Ámbito nacional:</i> Transformación de las FAS y potenciación de la actuación conjunta Reestructuración arquitectura legal e institucional de la Defensa y Seguridad nacionales Promoción cultura de Defensa
Instrumentos para su consecución	Ministerio de Defensa Fuerzas Armadas: fortalecimiento del JEMAD, preparación de la fuerza por cada uno de los tres Ejércitos
Misiones de las FAS de acuerdo con las líneas estratégicas	Las establecidas en la Ley Orgánica 5/2005, con especial relevancia: misiones permanentes, misiones en el exterior y colaboración con Administración en situaciones de catástrofe interior
Recursos humanos, materiales y financieros para la generación y sostenimiento de capacidades de las FAS	Política de personal Régimen disciplinario Presupuestos de Defensa Industria de Defensa

Fuente: Elaboración propia.



La Ley Orgánica 5/2015 estableció además en su artículo 17 que las operaciones militares en el exterior que no estuvieran directamente relacionadas con la defensa de España o el interés nacional debían recibir la autorización del Congreso de los Diputados, previa consulta del Gobierno. Es de suponer que se trata de una obligación derivada de la controversia social y política que generó el apoyo del Gobierno de José María Aznar a la intervención estadounidense en Irak, en 2003, y la posterior misión humanitaria y de estabilización de las Fuerzas Armadas españolas en aquel país.

La tabla 3 ofrece, a modo de resumen, un elenco de los aspectos clave de la política de Defensa española durante el periodo de nuestro estudio. Coinciden en buena medida con los temas que otros autores recomiendan como asuntos vertebradores del debate parlamentario.¹⁶ A saber: grandes líneas de la política de Seguridad y Defensa que cristalizan en la DDN; realización y objetivos de la profesionalización y modernización de las FAS; proceso de planeamiento y adquisición de capacidades como elemento fundamental del proceso de Transformación; principales programas de armamento que inciden sobre las capacidades de las FAS y la base tecnológica e industrial de la Defensa; y seguimiento continuado del presupuesto de Defensa y de su gestión.

Una vez identificados los aspectos fundamentales de la política de Defensa española, contamos con la perspectiva necesaria para analizar la agenda institucional de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados.

3. Análisis de la agenda institucional de la Comisión de Defensa

Como se ha señalado al inicio, el material empírico sobre el que se apoya este análisis consiste en los puntos del orden del día recogidos en los Diarios de Sesiones de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, durante el periodo comprendido entre la VIII y la XI Legislaturas, (abril de 2004 - mayo de 2016). Suman en total 128 sesiones y 400 puntos del orden del día, incluyendo también las sesiones dedicadas al funcionamiento interno de la Comisión (por ejemplo, constitución al inicio de cada Legislatura o solicitud de prórroga de los trabajos de una subcomisión). Este elenco de asuntos no incluye toda la actividad parlamentaria relativa a Defensa. Si ese fuera el objeto del artículo, habría que sumar los puntos del orden del día del Pleno y, sobre todo, los miles de preguntas escritas al Gobierno por parte de los Diputados en cada Legislatura. En este trabajo nos centramos en exclusiva en la agenda institucional de la Comisión de Defensa por ser el órgano de trabajo colectivo y deliberativo especializado en esta política pública.

3.1. Composición de la agenda: temas principales y construcción de la agenda

La tabla 4 detalla los principales asuntos que han dado forma a la agenda institucional de las Comisiones de Defensa durante las cuatro legislaturas analizadas. También desglosa las subcategorías de cada uno de esos asuntos, e indica su frecuencia absoluta.

¹⁶ Marsal i Muntalà, Jordi: “La Seguridad y la Defensa en la España del siglo XXI: Diez reflexiones”, *Arbor*, nº 184 (A2), (2008), pp. 5-15.

**Tabla 4. Asuntos de la agenda institucional de la Comisión de Defensa durante las Legislaturas VIII, IX, X y XI**

Asunto principal	Frecuencia absoluta	Subcategorías	Frecuencia absoluta
Política de personal	73	Derechos y deberes laborales	28
		Carrera militar	25
		Régimen disciplinario	10
		Sistema de enseñanza militar	5
		Reserva voluntaria	3
		Informe del Subsecretario de Defensa sobre política de personal en general	1
Misiones FAS en el exterior	64	Informe o solicitud de autorización sobre inicio-cambio-prórroga despliegue en el extranjero	24
		Informe de desarrollo de la misión	18
		Informe sobre ataques sufridos	10
		Informe sobre accidentes/ riesgos laborales en el desarrollo de la misión	9
		Petición de retirada del contingente militar	2
		Evaluación de la misión	1
Asuntos ámbito local	61	Espacios relacionados con Defensa	44
		Cuestiones varias ámbito local	14
		Cuestiones relacionadas con contratos laborales en el ámbito local	3
Presupuestos de Defensa	47	Aprobación anual de los presupuestos	44
		Gestión de los presupuestos	3
Industria de Defensa	44	Comercio exterior en materia de Defensa	27
		Programas especiales de armamento	5
		Cuestiones que afectan al ámbito local	4
		Informe sobre situación industria de Defensa	3
		Gestión pública e industria de Defensa	2
		Desarme/limitación de armamentos	2
		Accidentes en industria de Defensa	1
		Informe al inicio de la Legislatura o del mandato de un nuevo ministro	13
		Alianza Atlántica	10
		Política Común de Seguridad y Defensa europea	4
		Relaciones bilaterales en materia de Defensa	4
		Informe sobre Directiva de Defensa Nacional	3

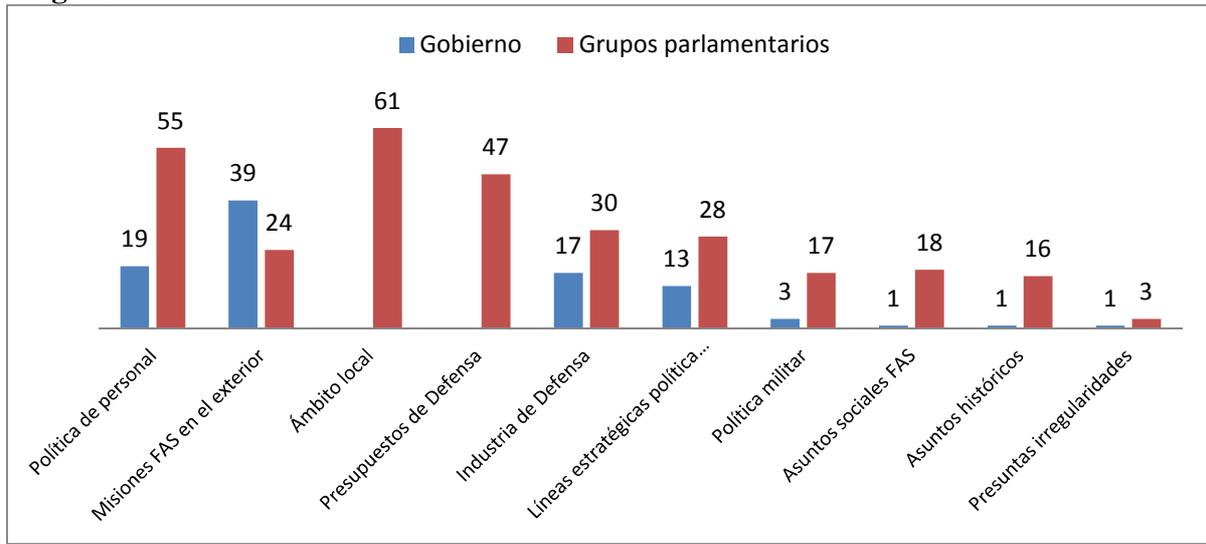


Líneas de acción estratégica de la política de Defensa	42	Promoción de la cultura de Defensa	2
		Riesgos y amenazas	2
		Informe sobre el desarrollo de la Estrategia Española de Seguridad	1
		Informe general sobre compromisos internacionales en materia de Defensa	1
		Informe sobre las líneas generales de la política de Defensa una vez iniciada la Legislatura	1
		Proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional	1
		Desmilitarización de Canarias	1
Política militar	19	Adquisiciones y modernización FAS	9
		Estructura FAS	5
		Sanidad militar	5
Asuntos sociales de las FAS	19	Política de igualdad	6
		Acoso laboral	5
		Incidentes relacionados con salud en instalaciones militares	2
		Escolarización hijos de militares	2
		Calidad ambiental	1
		Prevención de riesgos laborales	1
		Política de integración	1
Asuntos históricos	16	Centenarios o conmemoraciones	7
		Símbolos dictadura franquista	3
		Veteranos Sáhara	3
		Servicio militar obligatorio	2
		Unión Militar Democrática	1
Presuntas irregularidades en el desempeño de función pública	4	Director del CNI	2
		Declaraciones políticas de un miembros de las FAS	1
		Presunto conflicto de intereses de un miembro de las FAS	1

Fuente: Elaboración propia.

A su vez, el gráfico 1 nos muestra quién ha introducido los principales asuntos. En la gráfica el Gobierno se entiende en sentido amplio: tanto los puntos del orden del día propuestos formalmente por el Gobierno, como –la mayoría de las veces– a propuesta del ministro de Defensa.

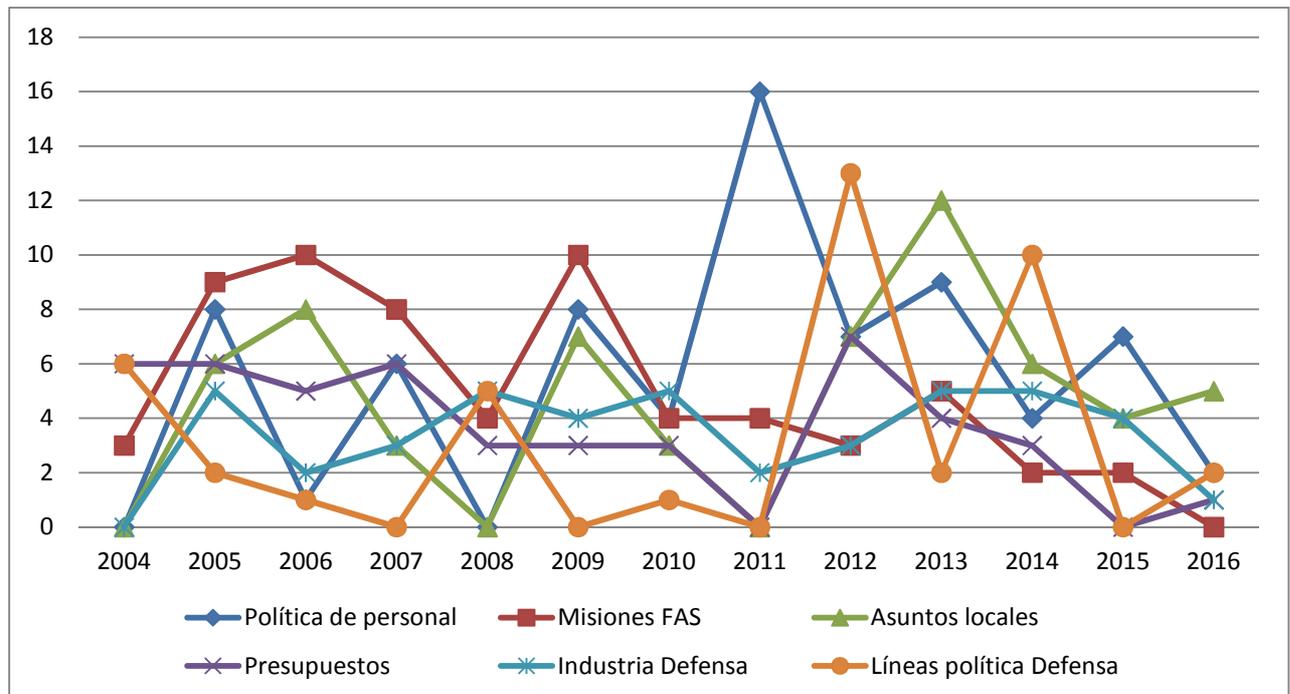
Gráfico 1. Distribución de principales asuntos tratados y responsable de su inclusión en la agenda



Fuente: Elaboración propia.

Sólo hay un caso donde la petición haya procedido simultáneamente del ministro de Defensa y de un grupo parlamentario: la comparecencia del ministro de Defensa, José Antonio Alonso, al poco de tomar posesión de su cargo a mitad de la VIII Legislatura, para explicar las líneas generales de su departamento a petición propia y del Grupo Izquierda Unida–Iniciativa per Catalunya Verds, el 9 de mayo de 2006. En las otras muchas comparecencias del ministro de Defensa, las peticiones tanto propias como de grupos parlamentarios se han distinguido como puntos del orden del día diferentes, y así han sido recogidos en la base de datos.

Gráfico 2. Distribución temporal de los seis asuntos más tratados en la agenda institucional de la Comisión de Defensa



Fuente: Elaboración propia.



Los datos mostrados en la tabla 3 y los gráficos 1 y 2 son reveladores al ponerse en relación con los elementos principales de la política de Defensa española, estudiados en el epígrafe anterior. Su análisis nos muestra lo siguiente:

- El asunto que ha acaparado mayor atención ha sido ‘Política de personal’, en particular las subcategorías ‘Derechos y deberes de los militares’ y ‘Carrera militar’. Se explica en parte por los debates mantenidos en torno a la Ley de Carrera Militar, de 19 de noviembre de 2007, y muy especialmente a la aprobación de la Ley Orgánica de Derechos y Deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, de 27 de julio de 2011. Por tanto, aunque la iniciativa de los grupos parlamentarios ha sido más de dos veces superior a la del Gobierno a la hora de introducir este punto en la agenda institucional, en cierto modo su atención ha sido reactiva, derivada de la iniciativa legislativa del propio Gobierno.
- El segundo asunto en orden de frecuencia es el relativo a las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior. En este caso, la iniciativa ha recaído mayoritariamente en el Gobierno, motivado en muchos casos por la solicitud de permiso al Parlamento en el inicio, cambios en el volumen o naturaleza del contingente, o prórroga del mismo, según lo establecido en la Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional. Dicha ley también prevé un informe anual del Gobierno sobre el desarrollo de las misiones (punto que aparece en la segunda subcategoría). Otro motivo que suscita la iniciativa del Gobierno son los accidentes o ataques sufridos por las fuerzas españolas en los teatros de operaciones (especialmente en Afganistán). Por tanto, aquí también nos encontramos con una actitud reactiva de la Comisión a la hora de supervisar este aspecto clave de la política pública de Defensa.
- El siguiente asunto se refiere a las cuestiones de carácter local. En este punto la iniciativa recae plenamente en los grupos parlamentarios y la subcategoría más frecuente son los ‘Espacios relacionados con Defensa’. Se trata en la mayor parte de los casos de la cesión de cuarteles para su empleo civil. Es un asunto que, a tenor de lo visto el epígrafe precedente, dista mucho de ser uno de los puntos nucleares de la política de Defensa española. Es de suponer que los inputs proceden del ámbito local y que los grupos parlamentarios hacen de correa de transmisión de esas demandas, al tiempo que tratan de obtener réditos políticos de tal función.
- Los presupuestos de defensa son el cuarto asunto por orden de frecuencia. La iniciativa también surge en exclusiva de los grupos parlamentarios. Su elevado número se debe en parte a las solicitudes de comparecencias de altos cargos, especialmente las planteadas por el Grupo Parlamentario Popular, que además de las comparecencias del Secretario de Estado de Defensa, del Subsecretario y del JEMAD, requería las de los jefes de Estado Mayor de los tres ejércitos. Cabe también destacar que la inclusión de este punto se encuentra estrechamente asociada a la aprobación anual de los presupuestos generales del Estado. Fuera de esta subcategoría, nuestra base de datos sólo registra tres ocasiones donde la subcategoría ‘Gestión de los presupuestos’ ingresó en la agenda a lo largo de todo el periodo estudiado. Por tanto, a pesar de su elevada frecuencia, en términos globales no parece que el control parlamentario de la gestión del presupuesto sea un asunto habitual en la Comisión de Defensa.
- El asunto principal ‘Industria de Defensa’ también ocupa un lugar señalado en la agenda institucional. La subcategoría que recibe más atención es el comercio exterior de armamento (27 ocasiones), tanto por iniciativa del Gobierno (13 de esas 27), como de los grupos parlamentarios. El comercio exterior es importante tanto para la viabilidad de este sector económico y estratégico, como por la relevancia de España en este sentido. Según la SIPRI Arms Transfers Database, España fue el séptimo exportador mundial de armamento entre los años 2004-2015. En el resto de subcategorías del asunto principal



‘Industria de Defensa’ la frecuencia se encuentra distribuida con números menores. Llama la atención la escasa relevancia de uno de los principales asuntos de la agenda del ministerio de Defensa desde que se inició la crisis económica, como es el modo de afrontar los pagos comprometidos con los Programas Especiales de Armamento. No obstante, es cierto que se trata de una cuestión transversal que también aparece mencionada en los asuntos principales ‘Presupuestos de Defensa’ y ‘Política militar’ (subcategoría ‘Adquisiciones y modernización de las FAS’).

- En sexto lugar, pero aun así uno de los principales asuntos tratados, se encuentran las cuestiones relacionadas con las líneas estratégicas de la política de Defensa. El Gobierno mantiene cierta iniciativa con las comparecencias de rigor de los diversos ministros y otros altos cargos al inicio de cada legislatura, o mandato para exponer las líneas generales de su departamento (aunque en la mayoría de los casos la solicitud de su comparecencia proviene de los grupos parlamentarios). Se trata de las sesiones más ricas a la hora de conocer las posturas del Gobierno y de los diversos grupos parlamentarios. Las siguientes subcategorías se distribuyen con frecuencias menores. Teniendo en cuenta que el análisis cubre un espacio superior a la década, llama la atención que este tipo de asuntos, que podemos entender como aspectos centrales de la política pública de Defensa se encuentren tan escasamente presentes como puntos únicos de la agenda institucional de la Comisión. También es reseñable la enorme variabilidad con que este tipo de asuntos aparecen en la agenda institucional (ver gráfico 2), con dos picos en los años 2012 y 2014, y varios años (2007, 2009, 2011 y 2015) en los que el asunto permaneció ausente como punto específico de la agenda. Los asuntos tratados en los años de mayor frecuencia (2012 y 2014) no tienen un carácter particularmente excepcional. Lo extraño no es tanto que en ambas anualidades se prestase mayor atención a este asunto principal, sino la ausencia de esta durante el resto de años.
- Los siguientes puntos de la agenda tienen una frecuencia sensiblemente menor comparados con los que se acaban de comentar. Igual número de veces son tratados los asuntos relativos a política militar y cuestiones sociales de las FAS. La política militar es un asunto de enorme calado dentro de la política de Defensa y en el periodo que cubre nuestro estudio la estructura de las FAS ha experimentado cambios sustanciales –tal como se ha señalado en el epígrafe anterior. Es por tanto llamativa su reducida presencia como punto del orden del día de la agenda institucional.

3.2. Protagonismo y preferencias de los distintos grupos parlamentarios en la construcción de la agenda

Los gráficos 3, 4 y 5 muestran el protagonismo de cada grupo parlamentario y la distribución de asuntos en los que han puesto mayor o menor énfasis a lo largo del periodo de estudio.



Gráfico 3. Grupos Parlamentarios Socialista y Popular

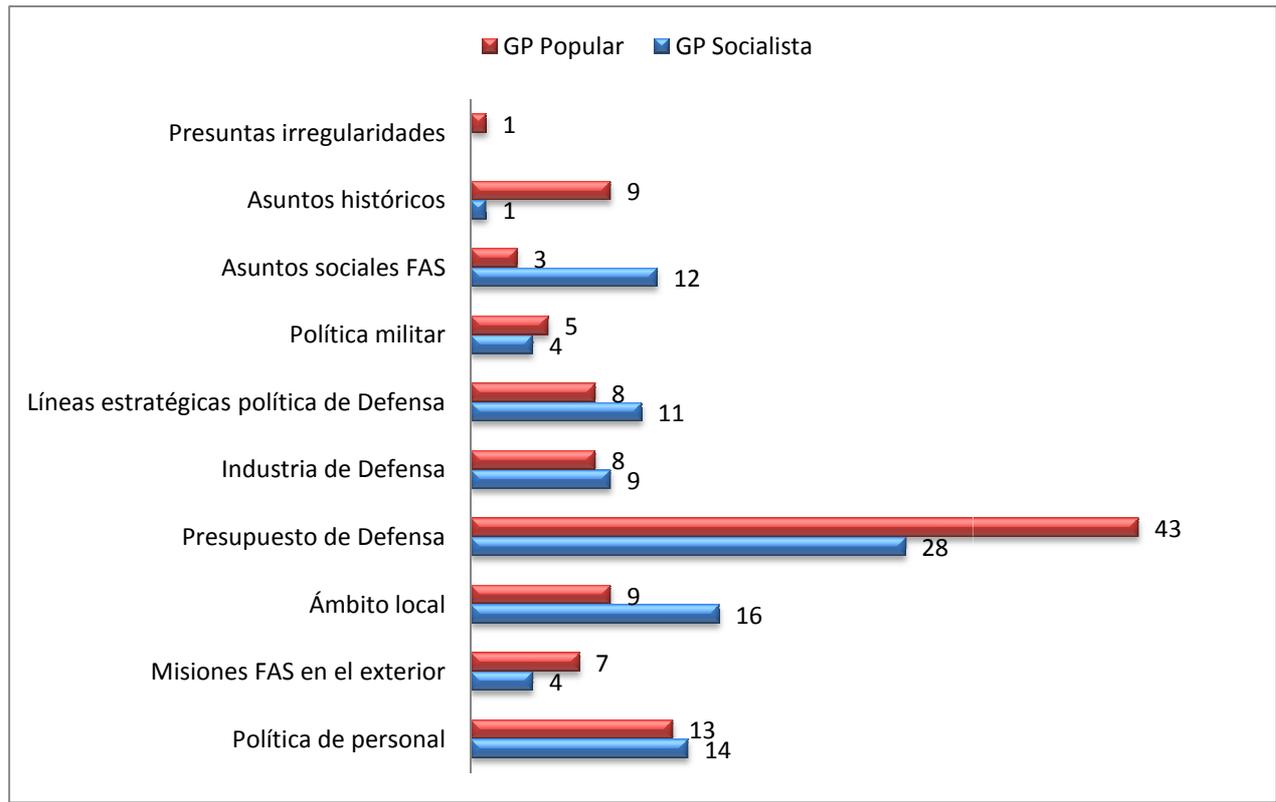
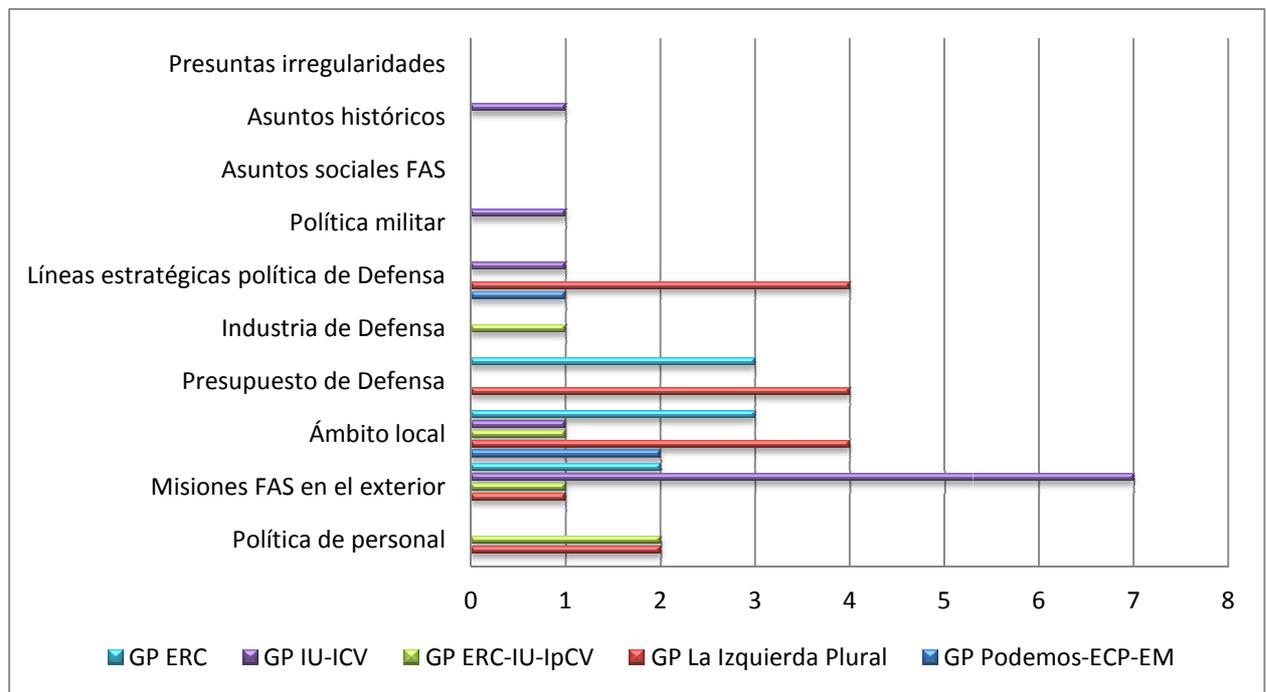


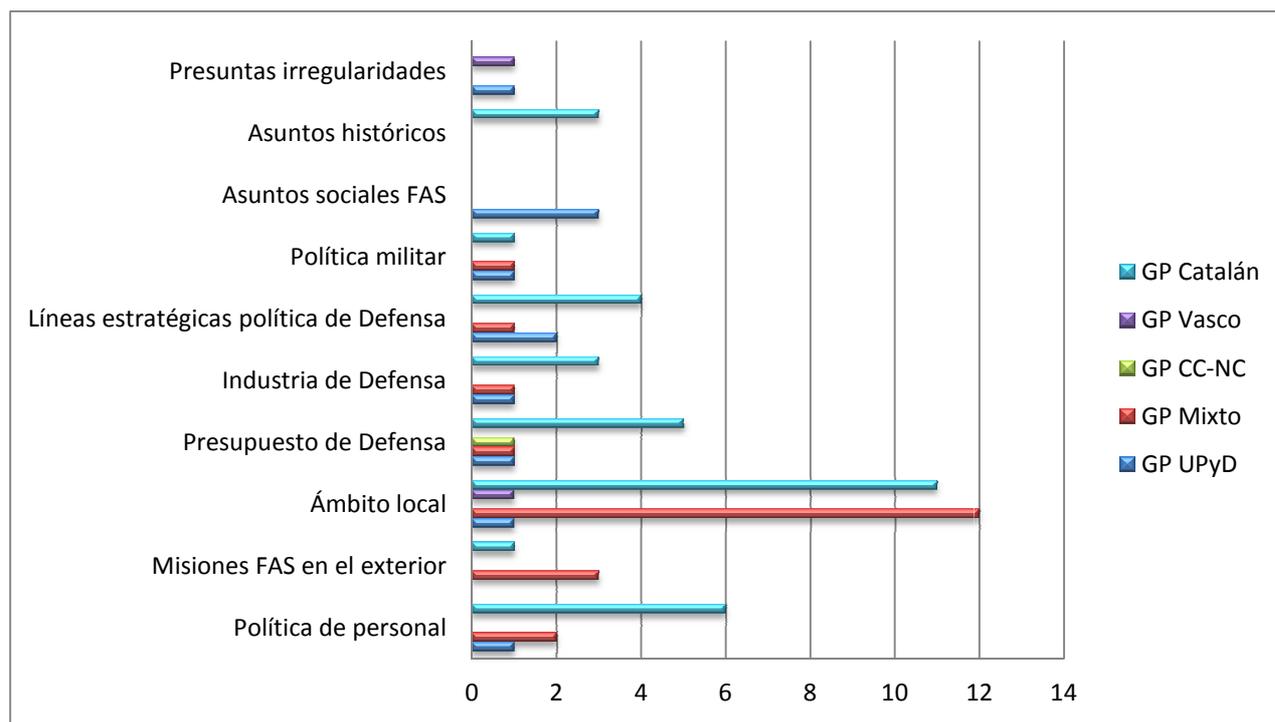
Gráfico 4. Grupos Parlamentarios formados por coaliciones de izquierda



Iniciales y composición de los grupos parlamentarios: GP ERC: Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (VIII y XI Legislaturas); GP IU-ICV: Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (VIII Legislatura); GP ERC-IU-ICV: Grupo Parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (IX Legislatura); GP La Izquierda Plural, compuesto por Izquierda Unida, Iniciativa per Catalunya Verds y Chunta Aragonesista (X Legislatura); GP Podemos-ECP-EM: Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea (XI Legislatura).

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5. Grupos Parlamentarios Catalán, Vasco, Coalición Canaria, Mixto y UPyD



Iniciales y composición de los grupos parlamentarios: GP Catalán: Convergència i Unió; GP Vasco: Partido Nacionalista Vasco; GP CC-NC: Grupo Parlamentario Coalición Canaria-Nueva Canarias (en la VIII Legislatura. Pasó al Grupo Mixto en las siguientes); GP UPyD: Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia (con grupo propio en la X Legislatura).

Fuente: Elaboración propia

El análisis descriptivo permite extraer las siguientes conclusiones:

- El Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Popular ejercen un protagonismo muy superior en comparación con el resto a la hora de establecer la agenda institucional de la Comisión de Defensa. Tanto en número absoluto de asuntos incluidos, como en el grado de cobertura de las diferentes categorías. Es significativa la similitud numérica en varios de los asuntos (Líneas estratégicas de la política de Defensa, Política militar, Política de personal e Industria de Defensa). En el asunto ‘Presupuestos de Defensa’ el Grupo Parlamentario Popular despunta, como ya se ha señalado, por solicitar la comparecencia de los jefes de Estado Mayor de los tres ejércitos. Hay un claro contraste en cuestiones menos destacadas desde el punto de vista numérico, como es la preferencia del Grupo Parlamentario Socialista sobre ‘Asuntos sociales de las Fuerzas Armadas’, y la del Grupo Parlamentario Popular sobre ‘Asuntos históricos’.
- Los grupos parlamentarios integrados por Izquierda Unida y, en menor medida, por Esquerra Republicana de Catalunya –con Grupo propio o siendo parte de otro– han desempeñado cierto rol en la formación de la agenda (suman en total 42 puntos de la agenda institucional, algo más del diez por cien del total), pero a gran distancia de los dos partidos mayoritarios. Su interés se ha centrado fundamentalmente en las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior y en los asuntos de ámbito local.
- El resto de grupos parlamentarios también ha tenido un papel menor. Destaca el Grupo Parlamentario Catalán (34 asuntos), que pese a su carácter nacionalista ha mostrado interés en un abanico amplio de categorías. Aun así y por motivos fáciles de entender, ha puesto el acento en las cuestiones relacionadas con el ámbito local. El Grupo Mixto, compuesto por diversos partidos minoritarios en las distintas Legislaturas, también ha



mostrado un especial interés en las cuestiones locales, propio del carácter regional de muchos de los partidos que lo integran. Llama también la atención el prácticamente nulo papel desempeñado por el Grupo Parlamentario Vasco como *agenda-setter*.

4. Conclusión

De las Comisiones del Congreso se espera el control del Ejecutivo y también el impulso de las políticas correspondientes como ámbitos de deliberación y construcción de consensos¹⁷. De ahí la importancia de conocer su agenda institucional y los protagonistas de ella. El reducido número de trabajos académicos que han abordado la política de Defensa en España desde el análisis de políticas públicas, y la escasa atención prestada a su control parlamentario, han aconsejado abordar este tema de manera exploratoria, con un análisis descriptivo, focalizado en el resultado final del *agenda-building*, pero sustentado a la vez sobre una base empírica.

Dicho análisis constata que los elementos principales de política de Defensa en España durante el periodo comprendido entre las VIII y XI Legislaturas han estado presentes de un modo no del todo suficiente y uniforme en la agenda institucional de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados. Es verdad que la política de personal, las misiones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior, los presupuestos de Defensa, y la industria de Defensa (en particular las exportaciones) han acaparado gran parte de la agenda. Sin embargo, un aspecto aún más nuclear, como son las grandes líneas de la política de Defensa ha recibido una atención variable en el tiempo y en amplitud. Esto lleva a preguntarse sobre el control real que ejerce la Comisión de Defensa en la dirección de dicha política pública y en la coherencia estratégica de los demás elementos principales.

Futuros trabajos que continúen esta línea de investigación deberían ahondar en la explicación de las preferencias de los grupos parlamentarios como *agenda-setters*. Aunque nuestro análisis ha sido descriptivo, cabe proponer como hipótesis del protagonismo de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular la mayor capacidad de ambos en términos de disponibilidad de asesores parlamentarios, de diputados/as especializados e interesados personalmente en materia de Defensa, así como el que sus respectivos partidos hayan formado Gobierno y cuenten con experiencia y mayor conocimiento experto en este ámbito. Unas posibilidades de las que carecen los grupos parlamentarios con representación reducida, y cuyos miembros han de simultanear en algunos casos su participación en varias comisiones.

Al mismo tiempo, otro factor que explicaría la variabilidad temporal de las líneas estratégicas de la política de Defensa en la agenda institucional de la Comisión podría ser el reducido interés de la ciudadanía por los asuntos de Defensa y, en consecuencia, el escaso rédito político que cabe esperar de la actividad parlamentaria dedicada a dicha política pública, y a un debate estratégico profundo y continuado sobre ella.¹⁸ En una línea parecida, también sería interesante indagar en la influencia que ejercen los medios de comunicación en la formación de esta agenda institucional en particular, y viceversa. Es decir, en las interacciones que se producen entre la agenda institucional de la Comisión de Defensa y la agenda de los medios.¹⁹

¹⁷ Marsal i Muntalà, Jordi: “La Seguridad y la Defensa en la España del siglo XXI: Diez reflexiones”, *Arbor*, nº 184 (A2), (2008), pp. 5-15.

¹⁸ García, Javier Ignacio: “La redefinición de la política española de seguridad y defensa para la segunda década del siglo XXI borrón y cuenta nueva”, *UNISCI Discussion Papers*, no 27 (2011), pp. 101-115; Núñez Villaverde, Jesús A.: “La defensa en España: quiero y no puedo”, *Política Exterior*, vol. 27, nº 155 (2013), pp. 148-154; Moréu, Fernando: “Evolución de la cultura de defensa durante la última década”, *Arbor*, vol. 190, nº 765, pp. 1-15.

¹⁹ Eissler, Rebecca; Russell, Annelise & Jones, Bryan: “New Avenues for the Study of Agenda Setting”. *Policy Journal Studies*. 42 (1), (2014), pp. 71-86.



Por último, otra línea de investigación podría ser el análisis del contenido y el análisis del discurso de las intervenciones desarrolladas en el seno de la Comisión sobre algunos de los elementos principales de la política de Defensa en España. Esos eventuales trabajos permitirían conocer mejor la profundidad, articulación y coherencia del pensamiento estratégico de los diversos grupos parlamentarios.

Bibliografía

Arteaga, Félix y Fojón, Enrique (2007): *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM).

Cobb, Roger; Ross, Jennie-Keith & Ross, Mark Howard: "Agenda Building as a Comparative Political Process", *The American Political Science Review*, nº 70, (1976), pp. 126-138.

Colom, Guillem: "El proceso de planeamiento de la defensa nacional", *Revista General de Marina*, vol. 260, (Junio 2011), pp. 833-842.

Colom, Guillem: "Transforming the Spanish Military", *Defence Studies*, vol. 16, nº 1, (2016), pp. 1-19.

Dery, David: "Agenda Setting and Problem Definition", *Policy Studies*, vol. 21, nº 1, (2000), pp. 37-47.

Eissler, Rebecca; Russell, Annelise & Jones, Bryan: "New Avenues for the Study of Agenda Setting". *Policy Journal Studies*. 42 (1), (2014), pp. 71-86.

García, Javier Ignacio: "La redefinición de la política española de seguridad y defensa para la segunda década del siglo XXI borrón y cuenta nueva", *UNISCI Discussion Papers*, nº 27 (2011), pp. 101-115.

Green-Pedersen, Christoffer & Mortensen, Peter: "Who sets the agenda and who responds to it in the Danish Parliament? A new model of issue competition and agenda-setting", *European Journal of Political Research*, vol. 49, nº 2, (2009), pp. 257-281.

Jordán, Javier: "La democratización de la política de defensa en España. Parlamento y ciudadanía ante las cuestiones de defensa", *Sistema*, nº 170, (2002), pp. 87-106.

López Garrido, Diego: "Algunos datos sobre el control de la política de defensa y la Administración Militar en el Congreso de los Diputados, 1977-1985", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 36, (octubre-diciembre 1986), pp. 153-169.

Marquina, Antonio (1986): *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*, Madrid, Servicio de Publicaciones del EME.

Marquina, Antonio: "La Revisión Estratégica de la Defensa: las misiones de las Fuerzas Armadas, las Fuerzas Armadas del siglo XXI", *UNISCI Discussion Papers*, nº 4, (2004), pp. 1-9.

Marsal i Muntalà, Jordi: "La Seguridad y la Defensa en la España del siglo XXI: Diez reflexiones", *Arbor*, nº 184 (A2), (2008), pp. 5-15.

Martínez, Rafael (2007): *Los mandos de las Fuerzas armadas españolas del siglo XXI*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Mccombs, Maxwell & Shaw, Donald: "The Agenda-Setting Function of Mass Media", *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, (1972), pp. 176-187.



- Moréu, Fernando: “Evolución de la cultura de defensa durante la última década”, *Arbor*, vol. 190, nº 765, pp. 1-15.
- Muñoz-Alonso, Alejandro: “La Defensa, política de Estado”, *Arbor*, 184 (A2), (2008), pp. 17-29.
- Navajas, Carlos: “El fin del "problema militar": la "modernización" de los ejércitos durante la primera época socialista (1982-1996)”, *Ayer*, nº 84, (2011), pp. 51-72.
- Núñez Villaverde, Jesús A.: “La defensa en España: quiero y no puedo”, *Política Exterior*, vol. 27, nº 155 (2013), pp. 148-154.
- Peña, José Antonio. (2013), “Políticas públicas de defensa”, *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, Madrid, Plaza y Valdés Editores, pp. 241-264.
- Peters, Dirk & Wagner, Wolfgang: “Between Military Efficiency And Democratic Legitimacy: Mapping Parliamentary War Powers in Contemporary Democracies, 1989-2004”, *Parliamentary Affairs*, vol. 64, nº 2, (2011), pp. 175-192.
- Rose, Gideon: “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, *World Politics*, vol. 51, nº 1, (1998), pp. 144-172.
- SIPRI Arms Transfers Database. (en línea). <http://www.sipri.org/databases/armstransfers>
- Tamayo, Manuel y Carrillo, Ernesto: “La agenda pública en España”, *Revista Internacional de Sociología*, vol. 62, nº 38, (2004), pp. 35-59.
- Vega, Jorge Mauro: “El planeamiento de la defensa en España 2008-2015: Análisis de política pública”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 1, nº 2, (2015), pp. 35-63.
- Vilanova, Pere (2001): “La acción exterior”, en *Política y gobierno en España*, Valencia: Tirant lo Blanch. pp. 591-612.
- Waltz, Kenneth N. (2010): *Theory of International Politics*, Long Grove, Waveland Press Inc.





LA DIÁSPORA CHINA EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS DE ESPAÑA: LOS CASOS DE MALASIA Y SINGAPUR

Manuel Sánchez Cánovas, Javier Morillas, Eileen Marie Crawley¹

*Universidad Nacional de Educación a Distancia, Universidad San Pablo CEU,
Universidades de Bournemouth y Open University,*

Resumen:

El artículo intenta profundizar en la comprensión de la distancia cultural e institucional entre la Diáspora china, la empresa y la diplomacia españolas en Malasia y Singapur, como variantes explicativas de los bajos niveles de comercio e inversiones bilaterales de España en el Sudeste Asiático. El rol de la "face"; la alta distancia de poder, la orientación al largo plazo y el nepotismo en las redes de empresas familiares de la Diáspora China, altamente jerárquicas, contrastarían con el estilo operativo de las organizaciones españolas: adverso al riesgo; monocrónico, más igualitario y cortoplacista en instituciones menos diferenciadas. La escasa presencia e imagen española en el Sudeste Asiático, así como la ausencia de una larga tradición de estudios asiáticos y de preparación para hombres de negocios en España sobre la cultura, la etiqueta y la función del recurso humano en Malasia y Singapur, afectarían al impacto económico de la distancia percibida.

Palabras clave: Diáspora china; cultura; Comercio Exterior; negocios, relaciones económicas; instituciones; élites políticas; Malasia; Singapur, España y el Sudeste Asiático.

Title in English: *The Chinese Diaspora in the economic relations of Spain: Malaysia and Singapore*

Abstract:

The article attempts to deepen the understanding of cultural and institutional distance, between the Chinese Diaspora and Spanish businesses and Diplomacy in Malaysia and Singapore, as explicative variables of the low levels of bilateral commerce and FDI between Spain and South East Asia. The role of "face", high power distance, long term orientation and nepotism in the highly hierarchical Chinese Diaspora family business networks, would contrast with Spanish organisations' operative style in less hierarchical institutions: monochronic, risk adverse, more egalitarian and short term oriented. The limited presence and image of Spain in South East Asia, as well as the absence of a long tradition of Asian Studies and business training in Spain on culture, etiquette and Human Resource practices in Malaysia and Singapore, would affect the economic impact of the perceived distance.

Keywords: *Chinese Diaspora, culture, foreign trade, business, economic relations, institutions, political elites, Malaysia, Singapore, Spain, Southeast Asia.*

Copyright © UNISCI, 2017.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Manuel Sánchez Cánovas es Doctorando en Paz y Seguridad Internacional, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (mscanovas2@yahoo.com)

Javier Morillas Gómez, es Catedrático de Economía Aplicada, Universidad San Pablo CEU, Madrid (morgom@ceu.es)

Eileen Marie Crawley ha sido Profesora Senior en Gestión de RRHH, Universidades de Bournemouth y Open University, Reino Unido (eileencrawley@yahoo.co.uk)

DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.55784>



1. La Diáspora china en el ámbito empresarial del Sudeste Asiático.

Las Diásporas chinas se encuentran entre las minorías "no indígenas", de los estados multiétnicos del Sudeste Asiático; frente a los malayos en Malasia - por ejemplo - que ocupan las posiciones de poder, y que han tenido más derechos en el ASEAN. Aunque el *jus soli*, el haber nacido en el país sea criterio para su ciudadanía en pasaporte, múltiples discriminaciones perviven. Así, en Malasia^{2 3} existe un "acuerdo" tácito que garantiza a la mayoría autóctona malaya (musulmana) el control del Gobierno y AAPP, y deja a la Diáspora china mantener cierto control sobre el mundo de los negocios; "ciudadanos de segunda clase" pero con gran poder económico⁴.

En todo el Sudeste Asiático, los más de 20 millones de chinos de la Diáspora ya en 1991, están en mejores condiciones económicas que los miembros de las etnias nativas. Una posición que se habría ganado desde lo más bajo de la escala social: de "culis" (*coolies*), emigrantes no cualificados, atraídos por las necesidades de trabajo de las potencias europeas desde el siglo XIX, y expulsados por la inestabilidad de China, hasta lo más alto, a "capitanes" compradores⁵, grandes comerciantes; financieros e incluso industriales. La exclusión de actividades reservadas a los "nativos", como la política; la alta administración, la policía o las fuerzas armadas⁶, llevaría a la Diáspora a las ocupaciones económicas de mayor rentabilidad.⁷

Para Hamilton, ya en 1989 la Diáspora china de Hong Kong, Taiwán y Singapur, estaría produciendo el 6% del Comercio Mundial con sólo el 1% de la población mundial; es decir allí donde la Diáspora domina demográfica y políticamente, sin estar sujeta a situaciones de discriminación⁸. Sin embargo, en países del área como Malasia, Indonesia o Tailandia, impulsan el comercio sirviéndose de sus vínculos étnicos con la RP China, o la ASEAN. Un capitalismo familiar muy flexible y no elitista que parte de emigrantes, cabezas de familia: campesinos; mineros, artesanos y ocasionalmente intelectuales que ponen en marcha empresas sin la mediación del Estado. Un capitalismo pragmático basado en PYMES y relaciones de afinidad cultural, trascendiendo las fronteras de aquellos estados ASEAN, Taiwán y Hong Kong: p. ej., un primo chino de la familia en Singapur de lengua china hokkien que comercia con su familiar en Penang (Malasia), y un familiar distante en Hawái (EEUU), pero que también tiene vínculos con empresas productoras en Taiwán o en la China continental en base a la misma lengua y cultura común⁹. Las relaciones de parentesco se

² Studwell, Joe (2007): *Asian Godfathers: Money and Power in Hong Kong and South East Asia*, Nueva York, Grove Press, p. 7 y pp. 26-27.

³ Mauzy, Diane K. y Milne Robert Stephen. (1999): *Malaysian Politics Under Mahatir*, 1ª edición al cuidado de Michael Leifer, colección "Politics in Asia", Routledge, Londres, pp. 18-19 y 35.

⁴ Suryadinata, Leo: "Ethnic Chinese in South East Asia: Overseas Chinese, Chinese overseas or South East Asians?", en Hong Liu (ed.) (2006): *The Chinese Overseas*, volumen III, 1ª edición, colección "Routledge Library of Modern China", Abingdon, Oxfordshire, R. U., Routledge, 422 páginas, pp. 88-106 y 92-95.

⁵ Saw, Swee-Hock (2007): *The Population in Peninsular Malaysia*, Singapur, National University of Singapore University Press, pp. 12-14; 17; 18-19, 24-27 y 32-33.

⁶ Mauzy y Milne, op. cit., 1999, pp.1-4.

⁷ Mackie, J.A.C.: "Overseas Chinese Entrepreneurship", en Hong Liu (ed.) (2006): *The Chinese Overseas*, volumen II, 1ª edición. colección "Routledge Library of Modern China", Abingdon, Oxfordshire, Routledge, pp. 185-186.

⁸ Hamilton, Gary C.: "Overseas Chinese Capitalism", en Hong Liu (ed.) (2006): *The Chinese Overseas*, volumen II, 1ª edición, colección "Routledge Library of Modern China", Abingdon, Oxfordshire, R. U., Routledge, pp. 235-245.

⁹ Hooker, Virginia Matheson (2003): *A Short History of Malaysia: Linking East and West*, 1ª edición, colección "A Short History of Asia", Crows Nest, Nueva Gales del Sur, Australia, Allen & Unwin, 2003, pp. 26-27. Las



basan en vínculos patrilineales, donde todos los hijos reciben una parte igual (*fenjia*) de la herencia paterna. La pauta familiar se reforzaría con un sistema institucionalizado de redes de empresas y relaciones económicas (la *guanxi*) para crear economías de escala (a diferencia de los japoneses que las crean a través de una gran empresa, tipo *Sony* o *Panasonic*), muy flexibles, basadas en relaciones recíprocas de obligación a largo; del "*know who*" y no al "*know how*" ("*a quién conoces*" y no "*qué sabes hacer*").

La *guanxi* serviría para asegurarse la financiación para la inversión, y el trabajo para la producción, así como la distribución. Sería un capitalismo predominantemente mercantil y financiero, que aprovecha las redes internacionales del capitalismo colonial para expandirse a escala global; desde Malasia o las Indias Holandesas, hasta California durante la Fiebre del Oro, siempre buscando oportunidades para ganar dinero. Es un capitalismo históricamente apolítico, de hombres de negocios hechos a sí mismos, a la búsqueda de la oportunidad donde quiera que estuviere, trascendiendo las fronteras de los Estados modernos. Los políticos "*nativos*" del ASEAN, habrían intentado constreñirlo y canalizar sus energías para amoldarlo a sus objetivos políticos y nacionales, sin demasiado éxito: miembros de la Diáspora de Taiwán se encontrarían entre los principales inversores en la RP China, y los de la de Singapur, entre los del Sudeste Asiático¹⁰. En Malasia y Singapur, es evidente la orientación tradicional de las familias urbanas de la Diáspora por sectores, comercio, distribución y finanzas¹¹; y las empresas industriales chinas dependen estrechamente de la tecnología¹² de las multinacionales extranjeras: Singapur sería "intermediario"¹³ de la tecnología, capitales y productos de alto valor añadido y calidad, occidentales o japoneses, habiendo pocas empresas chinas en Malasia en sectores de alta tecnología^{14 15}.

Se suele argüir que este es un capitalismo dependiente de la búsqueda de rentas por connivencias políticas, pero poco dinámico y productivo¹⁶. Sin embargo¹⁷, las relaciones que se establecen entre estos grupos en las economías orientales, se desarrollan en el espacio internacional sin apoyo del Estado. Esto es así aunque en los altos niveles se llegue a nutrir de las *anomalías estructurales*¹⁸, en los enclaves de la Diáspora en el seno del Estado: Las relaciones a largo y con las élites político-administrativas nativas con la Diáspora para obtener beneficios del Estado, son una pauta general en el Sudeste Asiático^{19 20 21}, aunque los modos

relaciones entre clanes chinos se arbitran en Malasia o Singapur a través de los "*kongsis*", sociedades de beneficencia para aquellos de la misma etnia china

¹⁰ Mackie, *op. cit.*, p.190.

¹¹ Mauzy y Milne, *op. cit.*, 1999, pp. 12-13.

¹² King, Rodney (2008): *The Singapore Miracle, Myth and Reality*, 2º edición (1ª ed. 2006), Inglewood, Australia Occidental, Insight Press, pp. 29-31.

¹³ Dent, Christopher M. (2002): *The Foreign Economic Policies of Singapore, South Korea and Taiwán*, 1ª edición, Cheltenham, Edward Edgar Publishing Ltd., p. 124.

¹⁴ Hill, Hal: "Malaysian economic development: looking backward and forward", y Gomez, Edmund Terrence: "The politics and policies of corporate development: race, rents and redistribution in Malaysia", en Hill, Hal et. al. (ed.) (2012): *Malaysia's Development Challenges: Graduating from the middle*, 1ª edición, Abingdon, Oxfordshire, R. U., 2012, en pp. 29-31, 37-38 (Hill), y 63-82 (Gomez).

¹⁵ Barr, Michael D. (2009): *Lee Kwan Yew, The Beliefs Behind the Man*, 2ª edición, colección "New Asian Library", Kuala Lumpur, Malaysia, pp. 146-147.

¹⁶ Studwell, *op. cit.*, pp. 17 y 22-23.

¹⁷ Hamilton, *op. cit.*, pp. 254-253.

¹⁸ Véase Studwell, *op. cit.*, pp. xix- xxiv y pp. 65-78. Studwell pone por ejemplo a "*padrinos*" como Ananda Krishnan y Vincent Tan, el tipo de personas que se beneficiarían de estas anomalías.

¹⁹ Folk, Brian, y Jomo, K.S.: "Introduction", en Folk, Brian y Jomo, Kwame Sundaram (eds.) (2003): *Ethnic Business: Chinese Capitalism in South East Asia*, 1ª edición, colección "Routledge Curzon Studies in Growth Economies of Asia", Abingdon, Oxfordshire, R. U., 2003, pp. 6-7.



de relación e influencia de la Diáspora varíen según países: aquí los "nativos" acabarían manteniendo una relación de parasitismo con ésta, reforzada por una sociabilidad de tercer nivel, de las relaciones familiares a largo plazo²². Por tanto, el desarrollo de los negocios de la Diáspora sería autónomo al de cada Estado del sudeste asiático trascendiendo fronteras, y las AAPP de cada país solo serían un negocio más. Una ventaja clave de las redes de la Diáspora, y su *guanxi*, es que habría facilitado el acceso rápido a los recursos financieros necesarios para la puesta en marcha de la inversión propia de los procesos de industrialización rápida. Se podían captar recursos entre los diferentes miembros de las familias, dentro o fuera del país, permitiendo superar el atrasado mercado de capitales. También permitía garantizar la exportación trascendiendo las estrecheces del mercado nacional.

En todo caso, incluso en Singapur, la Diáspora juega un rol estratégico para los intereses de España, pues difícilmente sería posible comercializar un producto en las primeras fases de su internacionalización sin contar con sus redes²³. Mientras que en Occidente "familia" se entiende generalmente como los miembros de un núcleo familiar reducido, aquí se trata de familia más extensa, una red basada en la sangre y las relaciones a largo plazo: hermanos, primos primeros; segundos y otros. Existe un segundo nivel en el clan y/o proceder de la misma ciudad de la RP China; hablar el mismo dialecto; compartir religión, celebraciones y gastronomía regional (importantísimo). Y un tercer nivel, muy flexible al incluir a miembros y amigos de la misma escuela, universidad o cámara de comercio o políticos "nativos", con cuyos hijos se ha mandado a estudiar a los propios. Es un entorno auto regulado, al margen del control del Estado, cuyas instituciones tienen menor capacidad administrativa, judicial y policial que en Occidente. Lo importante es la confianza, continuidad y predictibilidad.

Mackie²⁴ incide en el éxito de la Diáspora centrándose en los valores, fáciles de percibir, como la devoción al trabajo o las altas tasas de ahorro; la autosuficiencia y austeridad en el estilo de vida de las familias chinas hasta que se enriquecen; el respeto y el gasto en la educación de los hijos y los conocimientos comerciales acumulados durante generaciones; el pragmatismo; el materialismo, la asociación del nivel de riqueza al status social, así como la socialización de los hijos infundiéndoles actitudes positivas para con el trabajo duro, los negocios y sus líderes. No es pues de extrañar que, con tan poco tiempo para cultivarse intelectualmente (si todo en la vida sea ganar dinero), se orienten al juego²⁵ o la nigromancia, con gran oportunidad para España en Asia, así la venta de equipamiento para casinos²⁶. La toma de riesgos también caracteriza al empresariado de la Diáspora; algo más

²⁰ Véase Mackey, *op. cit.*, p. 199: En Tailandia 12 grupos empresariales con fuerte participación de la Diáspora controlarían el grueso de las actividades económicas modernas, favoreciendo matrimonios entre la élite política y la Diáspora, y en la Indonesia de Suharto, los vínculos con el mismo primer ministro habrían explicado el enriquecimiento de determinadas familias chinas.

²¹ Studwell, *op. cit.*, pp. 17 y 22-23.

²² Mackie, *op. cit.*, pp. 188-190 y 206.

²³ En Malasia y Singapur sólo ver los listados de agentes, importadores de productos españoles de la Oficinas Comercial de España, casi todos son chinos acriollados. Vid. estudios de mercado en páginas del Instituto Español de Comercio Exterior, Malasia o Singapur, en www.icex.es.

²⁴ Mackie, *op. cit.*, 2006, pp. 186 y 196.

²⁵ La altísima propensión al juego de los chinos es sólo superada en las estadísticas por los EEUU, y es visible en los casinos de Macao y Singapur. Véase: The Data Team: "Daily Chart. Betting the House", *The Economist*, 2 de septiembre de 2015, en <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/09/daily-chart-0>.

²⁶ Anónimo: "Informe de la Feria Total Gaming" (2016), Londres, Instituto Español de Comercio Exterior, pp. 7-14 (descripción de las empresas españolas punteras en el sector).



difuso en el caso de Singapur²⁷, donde el rol del Estado y las grandes empresas puedan haber inducido una mayor cultura de aversión al riesgo y conformidad²⁸.

La sociabilidad, el rol dominante otorgado a la confianza en las relaciones interpersonales a largo plazo (*sun yun, xin-yong*), y la preferencia por éstas (en lugar de los contratos), pueda llegar a impedir la captación del recurso humano, los inputs o el capital más adecuado para cada propósito, por no pertenecer a las redes familiares. Si todo es la *guanxi*, las fuerzas impersonales del mercado están sujetas a ese sub "*mercado intra familias*", de corte étnico-cultural. Los "*contactos*" a largo plazo están basados en favores recíprocos entre empresarios y profesionales a devolver, que les atan, generando una deuda de honor ("tú me ayudas luego tengo un compromiso futuro contigo"). La Diáspora aborrecería las relaciones impersonales en los negocios, meramente racionales, en base a un marketing mix óptimo²⁹, un aspecto clave para empresa y la diplomacia económica española, que debe crear su propia *guanxi* a largo plazo, si quiere ser exitosa. Además, el paternalismo jerárquico, determina las relaciones entre subordinados y superiores, así como la tendencia a mantener el capital de la empresa bajo el control de la familia intentando no subdividirlo, no exento de problemas en términos de sucesión inter generacional en las familias chinas, pero con una conciencia clara de pertenencia al grupo, mucho más cohesionado y central en sus actividades que en Occidente: la familia es lo primero. Son pues redes de hombres de negocios reservados³⁰, ya que sus secretos se guardan dentro de las familias, luego fuera de ellas poca o ninguna información se recibe sobre su lógica y funcionamiento. Se tarda muchísimo tiempo en crear confianza, y siempre es a partir de relaciones a largo. Las estrategias de negocio se basarían en precios bajos y bajos márgenes unitarios a corto, pero altos volúmenes de ventas para obtener elevadas cuotas de mercado e ingreso, lo que facilita en el tiempo las alianzas entre familias para controlar mercados³¹. De ahí las críticas repetidas a la Diáspora sobre la fijación de precios, condiciones y productos para maximizar los beneficios colectivos de los clanes, eliminando la libre competencia.

Estos empresarios chinos le dan una importancia enorme a los conocimientos de contabilidad y finanzas, y su maestría en las mismas confiere seguridad a pagos y disponibilidad de financiación reforzando la confianza a largo. En estas redes la reputación lo es todo, la voz corre rápidamente cuando un empresario no tiene unas finanzas sólidas, cerrándosele el acceso al crédito o a mercados dentro de los mismos clanes. Además, en las familias chinas de Malasia y Singapur, existe un estigma de tipo moral y personal por el hecho de haber contraído deudas y no pagarlas. Y en Malasia es normal que las mafias chinas cuenten con cobradores de deudas que emplean la violencia para cobrarlas; ya que si el Estado no garantiza los derechos de propiedad, se busca la forma de ser respetados más allá de las discriminaciones que el mismo Estado "*nativo*" malasio, impone. En suministros, los descuentos por volumen se producen ya que la "*guanxi*" extensa facilita el acceso a mercados amplios (p. ej., en la importación de productos de las enormes fábricas de los "*familiares*" de la RP China).

Estas prácticas³² podrían haber llevado a excesos de capacidad en los sectores industriales e inmobiliarios. Lo que se corresponde con la crisis de 2008, cuando por Kuala

²⁷ King, Rodney, *op. cit.*, pp.1-4.

²⁸ Mackey, *op. cit.*, p. 200.

²⁹ *Ibid.*, p. 202.

³⁰ *Ibid.*, pp. 195-197.

³¹ *Ibid.*, p. 205.

³² Folk, Brian y Jomo, K. S., *op. cit.*, p. 2.



Lumpur, proliferaban los apartamentos, centros comerciales y polígonos industriales chinos vacíos³³, antes de que explotara la burbuja inmobiliaria malasia de 2009 a 2014. Los pequeños rentistas chinos de Malasia preferirían aparcar sus haberes en inmuebles, contribuyendo a que un tercio de la renta familiar se hubiera dedicado a la vivienda en forma de principales e intereses a pagar³⁴. Otra práctica cuestionable, es la preferencia irracional de las familias chinas de la Diáspora por la vivienda residencial. La sobre inversión en activos fijos es altamente visible en la plétora de centros comerciales chinos de Malasia: mucho "hardware" en forma de hormigón y poco "software" de calidad.

Sin embargo, el desarrollo institucional³⁵ que acompaña a las economías industriales exportadoras, fortísimamente internacionalizadas, del Sudeste Asiático, estaría erosionando las ventajas tradicionales de las redes de la Diáspora en lo mercantil y financiero. A estas presiones habría que añadir los procesos de liberalización de la Inversión Extranjera Directa en los mercados de servicios y en la modernización del sector financiero, soporte de la exportación de las multinacionales en Malasia y Singapur³⁶. Sentado esto, los procesos de transición de PYMES a grandes conglomerados de empresas chinas, estarían afectando a sus valores culturales y prácticas tradicionales, acercándoles cada vez más a las imperantes en las grandes empresas internacionales occidentales.

2. Distancia cultural entre la Diáspora china y España.

A efectos de comparación entre las creencias, valores y comportamientos de personas de diferentes sociedades, puede resultar útil el concepto de "*dimensiones culturales*". Ronen and Shenkar^{37,38}, identificó los siguientes clústeres de países en función de sus diferentes lazos, históricos, geográficos, lingüísticos, religiosos, o de herencia colonial. Con diferencias notables entre: países extremo orientales; de la Europa latina; latinoamericanos; árabes, países de Oriente Próximo; germánicos, nórdicos y anglosajones. Tendremos en cuenta cinco dimensiones³⁹:

1. *Distancia de poder*: Es decir, hasta que punto una sociedad acepta una distribución desigual del poder en las instituciones y organizaciones.
2. *Aversión a la incertidumbre*: Se refiere a cuán cómodos se sienten los miembros de una sociedad con situaciones de incertidumbre, prefiriendo la predictibilidad y la estabilidad.
3. *Individualismo versus colectivismo*: Se refiere a hasta qué punto la tendencia es a que las personas prefieren cuidar de sí mismas y sus familias directas, independientemente de grupos, organizaciones y otros colectivos. O que sea el grupo o la organización quién se haga cargo de ellas.
4. *Masculinidad versus feminidad*: Revela la tendencia hacia valores "*masculinos*" de asertividad, competitividad y materialismo, o bien hacia valores "*femeninos*", de cuidar de los demás, fomentar la calidad de vida y las relaciones humanas.
5. *Orientación a Largo Plazo (OLP) u Orientación a Corto Plazo (OCP)*.

³³ *House Prices Worldwide, Malaysia*, en el portal "Global Property Guide", en <http://www.globalpropertyguide.com/real-estate-house-prices/M#malaysia>.

³⁴ Thean Lee Cheng: "The ever-rising house prices", *The Star* (Kuala Lumpur), 19 de enero de 2013, en <http://www.thestar.com.my/story/?file=%2F2013%2F1%2F19%2Fbusiness%2F12598007>.

³⁵ Folk, Brian y Jomo, K. S., *op. cit.*, pp. 2-4.

³⁶ Dent, *op. cit.*, p. 124.

³⁷ Schneider, Susan C, y Barsoux, Jean Louis (2002): *Managing across Cultures*, 2ª edición, Harlow, Essex, R. U., Financial Times Prentice Hall, 352, p. 56.

³⁸ Ronen, S. y Shenkar, O.: "Mapping world cultures: Cluster formation, sources and implications", *Journal of International Business Studies*, vol. 44, nº9, 2013, pp. 867-897.

³⁹ Schneider y Barsoux, *op. cit.*, p. 87.



El grado de disimilitud entre sociedades se ilustra con valores numéricos y en rankings para cada país⁴⁰. Aquí la distancia cultural entre España y los países orientales y extremo orientales donde opera la Diáspora china, como Malasia y Singapur, resulta bastante patente, ya que apenas existían lazos históricos, culturales, lingüísticos, empresariales de importancia con España desde la pérdida de Filipinas⁴¹, y dada nuestra reducida presencia económica en el área comparada con otros países europeos, como Alemania, Reino Unido, Francia u Holanda.

Las dimensiones culturales en el campo de los negocios⁴³, tienen un impacto en todas las áreas funcionales de la empresa, especialmente en el del comportamiento y gestión de recursos humanos internacionales: los españoles que trabajan con los nativos en el país de destino. Además, la cultura de aquellos negocios que son la puerta de Malasia y Singapur para la mayor parte de las empresas españolas, es la de los chinos de la Diáspora, bastante diferente a la española, con raíces católicas, científicas y occidentales. Es decir⁴⁴, la Diáspora experimenta una influencia notable del confucianismo y el neo confucianismo, lo que significa: ajustarse a jerarquías bastante rígidas (*Wu Lan*) y normas de decoro (comportamientos considerados adecuados y social y moralmente correctos) muy estrictas y claramente estipuladas (*Li*), en los que cada persona ocupa "*su sitio*", el asignado según su estatus social. Es decir, en la Diáspora china de Malasia y Singapur estaríamos en culturas de *alto contexto*, dominadas por una *alta distancia de poder* y el *colectivismo*.

Cuando hablamos de una cultura de "*alto contexto*", nos referiríamos a que los eventos se juzgan con relación a la situación en la que ocurren, la gente y las circunstancias que la rodean, donde las relaciones personales son muy importantes. Además, es intuitiva, existiendo muchas normas y valores implícitos, no escritos, que los participantes conocen de antemano y se dan por sentado⁴⁵, no expresados de forma directa, explícita; pero comprensibles los que comparten esta cultura que los extranjeros desconocen. Así, el humor sería altamente contextual, difícil de traducir. En las culturas malasio-singapurenses de "*alto contexto*" el comportamiento estaría dominado por la cortesía, la evitación del conflicto, y la importancia de la "*face*"⁴⁶ (dignidad, reputación y prestigio de la propia persona). Para mejorar esa "*face*", tenemos que tener en cuenta que las conductas sociales giran en torno a la propia imagen, ganarla, protegerla: ganar más "*face*" es ganar más dignidad, más reputación y más prestigio. Su importancia se aplica a todas las etnias de Malasia y Singapur (no sólo a chinos, sino también a indios y malayos). Una "*cultura de la vergüenza*", en la que el comportamiento se juzga por la aprobación o desaprobación que recibe en el contexto concreto en el que se da: sentirse "*avergonzado*" o "*deshonrado*" por la opinión de un grupo concreto de "*otros*". Esto contrasta con la cultura judeocristiana occidental, basada en la "*culpa*", en reglas abstractas de aplicación universal; principios que definen lo que está bien o mal, independientemente del

⁴⁰ Hofstede, Geert (1991): *Cultures and Organizations: Software of the Mind*, McGraw Hill, Maidenhead, Berkshire.

⁴¹ Sardesai, D.R. (2010): *South East Asia, Past and Present*, 6ª edición (1ª ed., 2003), Boulder, Colorado, USA, Westview Press, 2010. Véanse todas las referencias a Filipinas en la primera parte del libro, pp. 1-120.

⁴² Studwell, *op. cit.*, p. 7, p. 92 y pp. 114-120.

⁴³ Crawley, Eileen; Swales, Stephen y Walsh, David (2013), *Introduction to International Human Resource Management*, 1ª edición, Oxford, R. U., Oxford University Press, 2013, p. 92. Entrevista personal con la autora del libro y de este artículo, Eileen Crawley, en Madrid, el 08.08.2015.

⁴⁴ Selmer, Jan y De Leon, Corinna: "Culture and Management in Hong Kong SAR", en Warner, Malcolm (ed.) (2003): *Culture and Management in Asia*, 1ª edición, Londres, Routledge, pp. 48-65, y p.52.

⁴⁵ Gallion, E.F.: "Does Culture Matter? Understanding educational outcomes in America 'an experience driven information society' by Revisiting Edward T. Hall", Annapolis, EEUU, Maryland Institute of Research, Journal of Arts and Humanities, tomo 2º, nº 9, octubre de 2010, pp. 25-34.

⁴⁶ Nota: Utilizamos el vocablo inglés, ya que traducir "face" por "rostro" resulta equívoco. Es la idea de fachada; prestigio, y sobre todo reputación. Si usáramos "rostro", pareciera nos refiriéramos a rasgos faciales.



grupo con el que nos relacionamos. La cultura china es enormemente flexible para lo que está bien o mal, que dependería del contexto: si nadie importante lo ve, a veces es cómo si no hubiera pasado. Existe pues amplio margen para malentendidos, por lo que no es raro que en muchas situaciones el empresario español sin experiencia no entienda claramente lo que está pasando. Al ser preguntado, a un chino malasio o singaporense le puede resultar bastante difícil ofrecer una respuesta negativa o directa a una pregunta concreta, por el miedo a decepcionar a la otra persona (y perder su "face" ante el extranjero, que suele ser muy respetado en Malasia y Singapur). De modo que la respuesta se elude, y así ninguna de las dos partes perdería "face", y se mantendría la "armonía", comprendida como esa felicidad asiática en la que nadie es cuestionado o incomodado, y menos en público. En suma, acabar en la calle o barrio incorrecto es algo muy frecuente, porque equivocarse dando direcciones⁴⁷ sería perder la "face"; incluso puede ser mejor dar una respuesta errónea, que mostrar ignorancia, lo que disminuye la "face".

En los países con *alta distancia de poder* como Malasia y Singapur, se acepta que las clases más altas detentan un enorme poder, con distribución desigual; tienden a tener más niveles en sus jerarquías y una mayor centralización espacial de las decisiones; el poder no se comparte, las decisiones importantes se toman en los altos niveles. Los líderes tienden a ser reverenciados y obedecidos como autoridades. Por ello es bastante importante para el empresario o funcionario español establecer contacto directo y mantener una buena relación con quienes tienen el rol de "decisores", dado que aquellos en lo más bajo de las jerarquías, ni tienen el poder para tomar las decisiones, ni pueden tomar iniciativa: el poder raramente se delega hacia abajo en la jerarquía. Por tanto, durante una entrevista para obtener resultados, el expatriado debe de ostentar el rango más alto posible, o al menos tener un rango equivalente al de la persona con la que se entrevista, de forma que aumente o se mantenga la "face", de la contraparte asiática. Esto es así puesto que las relaciones entre patrón y empleado son paternalistas, y el empleado raramente se siente en libertad para ofrecer feedback sobre las órdenes del jefe, que las acepta y no puede cuestionar.

Por otra parte, España habría obtenido en un pasado un nivel bastante bajo en la dimensión de *masculinidad*, luego la cultura española estaría orientada más a la calidad de vida y las relaciones sociales, que a la asertividad, la competitividad y el materialismo⁴⁸, lo que implica la voluntad de cooperación y alcanzar consensos cuando se toman decisiones, más próximas al colectivismo asiático que al individualismo anglosajón. Sin embargo, no sería aceptable para un director español en Malasia consultar a sus subordinados malasios o singaporenses qué piensan sobre sus decisiones; se consideraría debilidad de carácter del líder: "Dado que al jefe se le paga por tomar decisiones, ¿por qué tendríamos los subordinados que hacer su trabajo?".

El enorme respeto y deferencia que reciben aquellos en los que se confiere la autoridad, pueda resultar chocante para aquellos que vienen de sociedades más igualitarias como España y resultar un escollo para las relaciones comerciales. En términos del ranking de *distancia de poder*, de Hofstede: Malasia sería número 1, Singapur número 13 y España sería el 31 (los españoles seríamos más igualitarios)⁴⁹. Esa distancia de poder se observa en los protocolos, importantísimos en la sociedad malasia y singaporense, tediosos y elaborados, para darle la bienvenida al "invitado de honor" en eventos formales, que incluyen intercambios de regalos o recuerdos. La naturaleza ritualista de las presentaciones y el gran

⁴⁷ King, Rodney, *op. cit.*, 2008, p. 80.

⁴⁸ Véase Schneider y Barsoux, *op. cit.*, p. 88. España alcanza el nivel 41 en esta dimensión.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 88.



respeto ofrecido a aquellos con más edad en la jerarquía, pueden aparecer excesivos y tediosos para personas de culturas más igualitarias. El rango, la autoridad, y los títulos nobiliarios no hereditarios (Malasia)⁵⁰ han de ser respetados (los ostentan los grandes hombres de empresa y políticos de Malasia). Además, hay formas correctas de dirigirse a las personas, según su posición en las jerarquías: en Malasia la nobleza no hereditaria ocupa posiciones estratégicas en el mundo de la empresa y la política económica y ostenta gran poder en las instituciones: Hasta el simple proceso de intercambiar tarjetas en un evento de negocios tiene su propio protocolo⁵¹.

Además, según Schneider y Barsoux, aunque en algunos ámbitos españoles también se llega a dar una *alta distancia de poder y aversión a la incertidumbre*, aquí los comportamientos puedan ser más burocráticos y mecánicos, en lo tocante a las reglas, regulaciones y procesos de decisión⁵², mucho menos protocolarios. Relacionarse con PYMES chinas, implica comprender que los chinos generalmente son propietarios de sus propios negocios familiares. La dirección suele estar en manos de miembros de la familia, en un negocio fundado y controlado por una figura patriarcal. Así la Diáspora china utiliza su *guanxi* (redes de relaciones personales), para sus suministros de mercancías, capitales y trabajo: Estas se basarían⁵³ en la *xinyong*, la confianza en el pago de la deuda, la ejecución del contrato y la solvencia de la contraparte dentro de la familia extensa; y lo más importante, esperar una respuesta rápida cuando aparecen nuevas oportunidades o retos, a escala nacional o internacional.

El colectivismo chino se manifestaría en los bajos niveles alcanzados de individualismo en el modelo de *Hofstede*: España alcanzaría un nivel 51, Malasia 26 y Singapur el 20. Por tanto, los españoles serían más individualistas que las comunidades de la Diáspora china y las otras comunidades étnicas consideradas en Asia⁵⁴. En éstas es necesario mantener relaciones armónicas dentro de la *guanxi*, con énfasis en la regla social de la prestación de favores y reciprocidad ("*si te hago un favor me lo tienes que devolver*"); obligaciones mutuas cimentadas a lo largo del tiempo, poniendo la familia extensa por delante de reglas y regulaciones⁵⁵.

⁵⁰ Véase Hooker, *op. cit.*, 2003, pp. 90-93: Aquí Hooker describe el origen histórico de los Estados malayos.

⁵¹ Crawley et al., *op. cit.*, p. 84.

⁵² Schneider y Barsoux, *op. cit.*, p. 90.

⁵³ Smith, Wendy A.: "Culture and Management in Malaysia", en Warner, Malcom (ed.) (2003): *Culture and Management in Asia*, 1ª edición, Londres, Routledge (2003), p. 123.

⁵⁴ Schneider y Barsoux, *op. cit.*, p. 88.

⁵⁵ Selmer y De Leon, *op. cit.*, p. 55.



Tabla 1 Dimensiones culturales en la práctica de la gestión de RRHH Internacionales y el Comportamiento Organizacional

Dimensión cultural	Prácticas de Gestión de RRHH Internacionales y Comportamiento Organizacional asociado
Alta distancia de poder	<p>Reclutamiento para los altos cargos en escuelas elitistas de alto nivel. P. ej., en Francia serían las <i>Grandes Ecoles</i>.</p> <p>Jerarquías altas: muchos niveles en las jerarquías, lo que resulta en que las promociones son lentas: se tarda mucho en ascender en la jerarquía. P. ej., en el NHS (Servicio Nacional de Salud del Reino Unido) hay 9 categorías de enfermeras, gradadas.</p> <p>Respeto a las personas en posiciones de alto poder y responsabilidad.</p> <p>Los sueldos reflejan el nivel de la posición en la jerarquía. Las decisiones se delegan "hacia arriba": los jefes concentran la mayor parte de las decisiones, y los empleados de base no están facultados para tomarlas, ni tener iniciativa propia.</p>
Colectivismo	<p>El reclutamiento puede estar relacionado con los lazos familiares. P. ej., el reclutamiento endógeno en la <i>guanxi</i> o redes de relaciones de las familias chinas extensas.</p> <p>Los grupos son importantes, y la lealtad al grupo -sea familia extensa, casta o grupo étnico- puede influir las decisiones. La preferencia es por trabajar en grupos cooperativos, no individualmente.</p>
Aversión a la incertidumbre	<p>Se prefiere un entorno donde operen reglas, tareas definidas y roles claramente definidos.</p> <p>Puede haber una falta de iniciativa o flexibilidad donde hay un alto nivel de incertidumbre.</p>
Orientación a largo plazo	<p>Respeto a la tradición, que pueda resultar en dificultades a la hora de poner en marcha cambios.</p> <p>El cumplimiento de las obligaciones sociales puede poner a los amigos y a la familia por delante de las reglas y regulaciones.</p> <p>La protección de la propia "<i>face</i>" (reputación, dignidad), la propia y la de la contraparte, puede resultar en una tendencia al ocultamiento, omisión o dificultades para que se conozcan hechos objetivos. P. ej., aunque la hora de realizar una auditoría, un director de empresa se abstiene de ofrecer feedback negativo o desagradable al trabajador: o no le cuenta la verdad o sólo le cuenta una parte, para que este no pierda su "<i>face</i>". Si lo hiciera el trabajador podría llegar a hacer al jefe responsable del feedback, perdiendo la "<i>face</i>" propia. Este problema trasciende la consideración y respeto entre jefe y subordinado en entornos occidentales, las partes son hipersensibles a la crítica, y mucho menos en público.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a Selmer y De León, *op. cit.*, pp. 48-65.

Comprender el funcionamiento de la *guanxi* es importantísimo. Es una relación personal, amistosa y recíproca a largo: ofrecer y recibir favores implica confianza recíproca entre



familiares y amigos de éstos. Por ello, no es fácil hacer negocios en Malasia y Singapur sin una persona residente en el país, que pueda mantener relaciones con un cliente, suministrador o partenaire potencial malasio-singapurense, alimentando la confianza personal dentro de las familias. Aquí puede residir uno de los problemas clave que explique la baja implantación de empresas españolas en Malasia y Singapur; que el estilo impersonal de negocios de los países occidentales depende de las formalidades legales, del marketing mix y los contratos, más que en las relaciones personales, largo placistas y basadas en la confianza. Así la empresa internacional que intente distribuir sus productos y no producir localmente, tendrá que echar mano de las redes de la Diáspora china in situ: sin ellas las posibilidades de prosperar son muy limitadas. De ahí lo preceptivo de estar representados con oficina sobre el terreno. Una vez la persona extranjera ha desarrollado su propia *guanxi*, en el largo plazo y con enorme coste y paciencia vuelve a su país de origen, con ella se pierde esa *guanxi*, y la empresa que le contrata tendrá grandes dificultades en crear otra *guanxi*, perdiendo bastante "*capital comercial*" y confianza. En este caso específico asiático gana importancia el "*conocimiento profesional tácito*" de los responsables de la diplomacia económica sobre el terreno⁵⁶: los conocimientos sobre el funcionamiento de las redes empresariales chinas y su imbricación con las jerarquías políticas "nativas" cobrarían una importancia estratégica), frente al "*conocimiento profesional abstracto*" tecnocrático, más propio de los países occidentales.

Esta situación se aúna a la escasa presencia relativa frente a la de otros países de Europa Occidental, lazos culturales e inversión de marketing españoles, observable en las exportaciones puntuales españolas por partidas según sistema armonizado (HS) a Malasia y Singapur hasta 2010⁵⁷, pocas, sin continuidad y muy debajo del peso de España en la exportación y PIB mundiales. Así, en las pequeñas delegaciones de la Diplomacia Económica española, con medios reducidos, en el contexto de alta distancia de poder malasio-singapurense, se produce una pérdida de "*guanxi*", cuando el jefe de la oficina comercial (*consejero económico comercial*) es relevado cada cuatro años; poco tiempo para labrarse relaciones sólidas en este contexto asiático. En las redes clientelares en los negocios malasio-singapurense⁵⁸, la pérdida de "*capital social*"⁵⁹ puede ser muy grande, cuando el consejero "*desaparece*", con ella lo hace su "*guanxi*". Por tanto, el nuevo representante español difícilmente pueda interaccionar óptimamente con las redes empresariales e institucionales de alto nivel por falta de "*face*" y contactos personales, que no se transfiere a un descendiente como en las familias chinas; no hay sucesor visible en la "*familia*". El nuevo consejero tendrá que labrarse sus propias "*amistades*", y su "*guanxi*".

En el ciclo vital del capital humano del personal de alto nivel de la Diplomacia Económica española en Asia, puedan pues tomar relieve las variantes de planificación de carreras y desarrollo profesionales; la transferencia de conocimientos específicos,⁶⁰ y la obtención de experiencia a largo por país asiático o a nivel regional. Por otra parte, sobre los conocimientos genéricos sobre Asia, ni existe una larga tradición sobre estudios especializados sobre países asiáticos con gran distancia cultural en España, ni parece que en la formación de los diplomáticos o empresarios españoles se preste demasiada atención a los

⁵⁶ Seabroke, Leonard, "Economists and diplomacy: Professions and the practice of economic policy", *International Journal LXVI*, vol. 66, nº 1, verano 2011, documento de trabajo del Programa PIPE de la UE (PIPE es "Professions in International Political Economies"), p. 635, en <http://pipesproject.eu/papers.html>.

⁵⁷ Estadísticas de NNUU del portal *Trademap*, en <http://www.trademap.org/Index.aspx>.

⁵⁸ Se diferencia siempre malasias (malayas, chinas e indias), de malayas (musulmanas).

⁵⁹ Crawley et al., pp. 210-211 y 215. El "Capital social" se define aquí como: "suma de recursos reales o potenciales, incorporados; disponibles a través, y derivados de la red de relaciones que posee un individuo o unidad social".

⁶⁰ *Ibid.*, p. 211.



mismos. Aquí aparecen problemas de formación para la especialización funcional y geográfica⁶¹: la falta de conocimientos sobre lengua; economía y cultura de los negocios asiáticos; su cultura política; historia, diferentes etnias, etiqueta, y otros aspectos, tiene consecuencias a la hora de promover la imagen país; los intereses y los productos y servicios españoles. Los técnicos comerciales del estado español (eventualmente Consejeros), nada más aprobar las oposiciones, no suelen contar con una preparación y formación ad hoc extensa en temas asiáticos. Aunque que se les dé un briefing extensivo antes de ocupar puestos en Asia, no nos parece fácil que puedan absorber con rapidez, p. ej., lenguas asiáticas: chino mandarín; malayo; cantonés; japonés; coreano o tailandés, las cinco más importantes de Asia en términos económicos. Las dos primeras, transfronterizas, suponen el acceso a 1700 millones de clientes y facilitarían enormemente el comercio español con los países de la Diáspora china, incluida Indonesia.

Examinando el temario de las oposiciones de *Técnico Comercial y Economista del Estado*, las que pasa el personal español de alto nivel diplomático (Consejero), denotan un nivel de preparación extraordinaria en términos de "*conocimiento abstracto*": los conocimientos necesarios parecen bastante adecuados para facilitar las relaciones económicas españolas con otros países occidentales, para representar a España en las instituciones económicas multilaterales (desde el Banco Mundial a la UE), o para ejercer de profesor de Economía Internacional. Sin embargo, nada hay en el temario sobre economía latinoamericana; asiática, africana⁶²⁶³ o sobre idiomas o culturas asiáticas. Los requerimientos sobre marketing internacional sólo lo son de comercio exterior: nada sobre marca país; análisis de mercados; comportamiento del consumidor en términos étnicos o meta marketing, orientado a los sub mercados asiáticos. En el caso que nos ocupa, no es posible, por ejemplo, absorber 3000 caracteres chinos; comprender las principales etnias y culturas de los negocios en Birmania, Malasia o Singapur; no sólo es cuestión de traductores, es cuestión de sintonía y empatía multicultural, de habilidades blandas, genéricas y sobre todo, y esto es lo más importante, de "*guanxi*" y "*conocimientos tácitos*". Por tanto, el personal que retiene el conocimiento comercial "*tácito*" y genérico sobre los mercados de destino es el/los analista/s de mercado, jefe/s de sector y el personal administrativo. Este personal se elige supuestamente en concurso abierto, aunque se sabe que los exámenes lo son sobre temas genéricos sobre marketing internacional⁶⁴ y/o el mercado de destino. Los candidatos son seleccionados con el beneplácito de los Consejeros Comerciales con los que van a trabajar, que en general tampoco cuentan con conocimientos específicos sobre RRHH en el ámbito de reclutamiento y selección, reciclaje y formación de RRHH de los mercados asiáticos. Tradicionalmente se trataba de un personal laboral, no funcionario, muchas veces extranjero, en muchos casos no identificado con los valores e intereses nacionales. Aquí tampoco se intuye una estrategia de formación específica para las particularidades asiáticas y sus divergencias culturales con las españolas⁶⁵.

⁶¹Crawley, *op. cit.*, pp. 204-210.

⁶²BOE de 01.09.08, *Temario Oposición de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado*: en <http://www.boe.es/boe/dias/2013/10/01/pdfs/BOE-A-2013-10177.pdf>.

⁶³ Fuente: estudios como los impartidos en el programa del *Máster en Estudios de Asia Oriental de la SOAS* (en <http://www.soas.ac.uk/>>) o el *Máster en Estudios Orientales de la UOC*, http://www.uoc.edu/web/esp/estudios/estudios_uoc/img/1141.pdf.

⁶⁴Véase la página del *Instituto Español de Comercio Exterior* donde se publican estas plazas en <http://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/que-es-icex/empleo/empleo-publico/index.html>.

⁶⁵ Fuente: experiencia personal del autor Manuel Sánchez Cánovas, como becario en la Oficina Comercial de España en Malasia (1998), y como Jefe de Misiones en Malasia y Singapur para AMETIC (Asociación de Empresas de Tecnologías de la Información, Telecomunicaciones e Internet) (2001).



La flexibilidad para con lo que es "bueno" y "malo" en la cultura china sería bastante difícil de comprender desde un punto de vista occidental, con énfasis en resultados inmediatos. Diferencias culturales, que también podrían explicar la aparente falta de lógica que muchos occidentales encuentran al hablar de negocios con los chinos. Para éstos puede ser más importante la observación que ganar dinero en el corto plazo: no importa que alguien se merezca un trabajo por su cualificación o que el producto suministrado sea peor, depende de la familia o miembro de la misma provienen. En suma, el estilo de los negocios descrito se corresponde con el *Dinamismo Confucionista con Alta OLP* (Orientación al Largo Plazo)⁶⁶.

¿Cuáles son las características más importantes de este concepto de "Alta OLP" según Crawley⁶⁷?:

- a) *En los negocios lo primero es construir relaciones y asegurarse una posición de mercado a largo plazo.*
- b) *Lo que es bueno o malo depende de las circunstancias.*
- c) *Los opuestos se complementan, puesto que lo bueno o malo depende de las circunstancias.*
- d) *Pensamiento sintético.*
- e) *El Gobierno de los hombres.*

A estas características, podremos oponerles en orden aquellas de *baja Orientación a Largo Plazo*, más propias el capitalismo occidental (y por tanto español), y especialmente del de los EEUU:

- a) *Lo importante es maximizar los beneficios en el corto plazo y la cuenta de resultados.*
- b) *Existen unas directrices generales sobre lo que es definitivamente bueno o malo.*
- c) *Necesidad de consistencia cognitiva. La gente espera consistencia, es decir que la inconsistencia crea un estado de disonancia. Luego la disonancia nos lleva restaurar la consistencia.*
- d) *Pensamiento analítico.*
- e) *Imperio de la Ley.*

En la *aversión a la incertidumbre*, hay una diferencia considerable entre España, Malasia y Singapur. España experimentaría niveles altos en el índice de la dimensión del modelo de Hofstede, el 86, mientras que Malasia experimenta un nivel 36 y Singapur 8. Un alto nivel en el índice de aversión, indica que en el país se hace lo que se puede para prevenir la incertidumbre, luego hay numerosas reglas y regulaciones para controlar las actividades y el comportamiento en los negocios. Es decir, al menos en comparación con los malasios, los españoles estarían haciendo todo lo posible para evitar riesgos: no querrían sorpresas, serían más burocráticos y con muchas reglas formales en comparación con Malasia⁶⁸. Los trabajadores evitarían tomar riesgos y les motivaría la seguridad y estabilidad, lo que se podría manifestar en la preferencia clara de los profesionales españoles por los trabajos de funcionario en el sector público, por oposición, a trabajos menos seguros y con remuneraciones menos predecibles en el sector privado. El grave problema es que al trabajar en el Sudeste Asiático se está sujeto a bastantes sorpresas inesperadas⁶⁹, lo que redundaba bastantes veces en una mala calidad, especialmente en los servicios. Por ejemplo, en Malasia

⁶⁶ Véase Schneider y Barsoux, *op. cit.*, p.88, donde se incluye el ranking para las dimensiones del modelo de Hofstede para España, Malasia y Singapur.

⁶⁷ Crawley, *op. cit.*, pp.79-83.

⁶⁸ Schneider y Barsoux, *op. cit.*, pp. 88 y 90.

⁶⁹ Experiencia de Eileen Crawley y Manuel Sánchez Cánovas como socios de la consultora malasia Crawley & Canovas Sdn Bhd en Malasia. Por ejemplo, se tardaron 10 meses en tramitar un simple visado profesional a través de la consultora india Advantist Management Consultants. La gestión, sencilla, tuvo un coste económico muy alto, dada la obstrucción de los funcionarios malayos (musulmanes).



se vive en una cultura de los negocios de enorme incertidumbre que pueda crear bastante stress entre los ejecutivos españoles. Ante "*riesgos inesperados*", tampoco es extraño encontrarse con "*soluciones inesperadas*". Es decir, aunque las regulaciones existen, no serían tan importantes como en España: se trasgreden con bastante más facilidad cuando se juzga necesario para que las cosas funcionen. Por ejemplo, a través del "*coffee money*"⁷⁰ o pequeños sobornos a la autoridad para que ésta pase por alto pequeñas trasgresiones de la Ley. En el caso concreto de un profesional con prisa en Malasia que se salta el límite de velocidad, éste soborna al policía para que no le multe. Es el beneficio común de no tener que resolver papeleos y se entiende que al policía le corresponde el dinero. El soborno aquí es una decisión pragmática, que difiere del de otros países en desarrollo: el abuso de poder se produce sólo si se trasgrede la Ley y si la voluntad es "*cooperativa*", no se entiende como antagonista.

Por el contrario, a pesar de registrar un nivel y ranking muy bajo en la dimensión *de aversión a la incertidumbre*, el Estado paternalista⁷¹ de Singapur es una sociedad que cuenta con múltiples regulaciones, muy estrictas⁷², para controlar el comportamiento de grupos e individuos; una ciudad de apariencia intachable donde hay una multa para casi todo, desde el consumo de chicles y bailar en público, hasta por no tirar de la cadena del lavabo. Ni el hábito hace al monje, ni la multa al singapurense, dado que más de un sexto de la población tiene pasaporte malasio⁷³. Ese número de reglas en Singapur y su cumplimiento, puede explicarse por su altísima y pragmática *distancia de poder* y el respeto (a veces ciego) a la autoridad. Sin embargo, es una sociedad relativamente abierta a los negocios de excelentes comerciantes y financieros, en la que la incertidumbre y los riesgos se aceptan como parte consustancial de los mismos. King⁷⁴ puntualiza ideas en la dirección contraria: la cultura de cautela y aversión al riesgo singapurense, en un entorno de *baja confianza* (nadie tomaría riesgos, porque nadie se fiaría de nadie), explicaría los bajos rendimientos relativos de las empresas singapurenses en el subsector de los fondos de inversión frente a las americanas y australianas. Por otra parte, sería habitual que en la plétora de empresas públicas singapurenses los directivos sean designados por el Gobierno, a la japonesa, al estilo *Amakudari* (los "*descendidos del cielo*"): se suele elegir para puestos de alta responsabilidad en las direcciones o los consejos de administración a ex funcionarios públicos de alto nivel (una gran parte de la unidad de élite de funcionarios de las AAPP, el *Administrative Service* o AS, los "*mandarines burócratas*"), vinculados con el partido en el poder (PAP). Para King⁷⁵, el problema pueda ser que estos funcionarios son frecuentemente elegidos para las empresas privadas, y también se eligen a muchos militares y políticos retirados: es probable que este tipo de tecnócratas puedan realizar buenos trabajos en grandes empresas o monopolios públicos, pero su capacidad para poner en marcha PYMES tecnológicas, innovar o tomar riesgos en el entorno de hiper competencia a escala global es más cuestionable. Según Han Minli⁷⁶, esto se habría visto en el desastre en las inversiones singapurenses en el Parque Industrial de Suzhou en la RP China: la mentalidad del "*mandarín*" singapurense habría chocado de frente con las habilidades sociales necesarias

⁷⁰ Crawley et al., *op. cit.*, p. 258.

⁷¹ Mauzy, Diane K y Milne, Robert Stephen (2002): *Singapore Politics under the PAP*, 1ª ed., Londres, Routledge, p.11, p. 35 y pp. 40-43, y McCarthy, Stephen (2006): *The Political Theory of Tyranny in Singapore and Burma: Aristotle and the rhetoric of benevolent despotism*, 1ª ed., Abingdon, Oxfordshire, Routledge, 2006, p.108.

⁷² King, *op. cit.*, pp. 40-41.

⁷³ Departamento de Estadísticas de Malasia, 2012.

⁷⁴ King, *op. cit.*, pp. 56-57.

⁷⁵ King, *op. cit.*, pp. 31, 90-94, y 114-115.

⁷⁶ Han Minli (2008): "The China-Singapore Suzhou Industrial Park: Can the Singapore Model of Development be Exported?", tesina de Licenciatura en Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, para la Universidad Nacional de Singapur pp. 1-25.



para relacionarse con otros en ámbitos empresariales, y otras como puedan ser la tensión competitiva; la flexibilidad; intuición, olfato para los negocios y sobre todo la humildad para tratar con los extranjeros (con relación a los empresarios y funcionarios del partido comunista de la provincia de *Suzhou* en la RP China).

Malasia y Singapur en los años 60 y 70, se habrían caracterizado en un pasado por ser sociedades de *baja confianza*⁷⁷. Intensificada por el subdesarrollo institucional; la falta de capacidad administrativa y de fiabilidad del sistema legal e instituciones financieras, así como los bajos niveles de cultura empresarial moderna o desarrollo de capital humano. A esto se uniría la naturaleza netamente colectivista china, apoyada en la lealtad a las familias extensas, clanes y comunidades étnicas en un segundo nivel de menor intensidad en la *guanxi* para poner en marcha negocios, recelando del Estado. La combinación de ambos aspectos se manifestaría en la falta de confianza a la hora de hacer negocios con personas fuera de sus círculos familiares inmediatos, y la falta de capital social en Malasia y en Singapur, antes de los gobiernos del *Tunku Abdul Rahman* y *Lee Kwan Yew*. En resumen, los usos comerciales de los hombres de negocios de los países desarrollados occidentales, que interaccionan constantemente con personas que les son desconocidas antes de establecer negociaciones, entrarían en conflicto con las tradiciones de las Diásporas chinas en países en desarrollo⁷⁸.

El Singapur de hoy, corporativista y burocrático, es una de las ciudades más modernas y caras del mundo, con excelentes infraestructuras y cierto tipo de protección social⁷⁹⁸⁰. Sin embargo, el subdesarrollo tecnológico de las PYMES singapurenses pueda estar relacionado con la *baja confianza*⁸¹: Las *startups* y PYMES singapurenses le dedicarían menos tiempo y recursos que las chinas, europeas o americanas, a la I+D+i y la formación, limitando las capacidades de desarrollo. Además, en términos de tecnología quedaría un largo camino por recorrer cualitativa y cuantitativamente, y las capacidades de I+D+i de Singapur serían relativamente dependientes de la tecnología extranjera. Aquí King relaciona la cultura de la baja confianza china con la reproducción de la tecnología (nadie se fía de nadie, nadie espera compromiso o responsabilidad de nadie), preguntándose cuánto tardaría un secreto relativo a una tecnología concreta en ser transmitido a la competencia, en el entorno cultural chino de la Diáspora. La indiferencia y la falta de valoración típica de los directores chinos para con sus empleados, también pueda tener que ver. King pone por ejemplo explicativo: cuando un empleado revela un secreto o una solución tecnológica se revela a un superior en la empresa, este finge no darle importancia o valor, y automáticamente se lo auto atribuye y lo vende a la competencia⁸². Aquí, culturalmente no habría "*culpa*" ninguna; y si nadie lo ve, tampoco "*vergüenza*", como las entendemos en Occidente. King relaciona estas actitudes para con los empleados, con la alta distancia de poder (países con "*exceso de generales*" y "*escasez de sargentos*"); y la "*face*" con la baja productividad/calidad en los servicios singapurenses⁸³⁸⁴, y

⁷⁷ McCarthy, *op. cit.*, p. 73.

⁷⁸ Delios, Andrew, and Singh, Kulwant: "Strategies for working with Governments in Asia", sección "Culture: Myths and alternate explanations", capítulo 3, *Strategy for Success in Asia: Mastering Business in Asia*, Hoboken, Nueva Jersey, EEUU, John Wiley & Sons Inc. Delios es profesor de Estrategia y Política en la Escuela de Negocios de la Universidad Nacional de Singapur.

⁷⁹ Mauzy y Milne, *op. cit.*, 2002, pp. 90-94 y 101.

⁸⁰ Barr, *op. cit.*, pp. 148-149.

⁸¹ King, *op. cit.*, pp. 56-57.

⁸² King, *op. cit.*, p. 212.

⁸³ Nos referimos a la Productividad por hora: la producción total es alta por el uso ineficaz que se hace del recurso humano en Singapur; jornadas de 60 horas por semana son lo habitual. Véanse las *Estadísticas de productividad del trabajo del Banco Mundial*, OCDE (2015) e *ILO* (2012) por países: Singapur versus la UE: en España se trabajaban 1666 horas y la productividad media por hora eran 50 dólares, en Singapur se trabajan 2170 horas y la productividad era de 42 dólares por hora: España tiene bajas tasas de productividad con relación a la



la baja consideración de los managers chinos para con el trabajo emigrante, que proviene de todo ese área, Filipinas y Sur de China. Esta situación abre grandes oportunidades a las empresas españolas de servicios (desde moda y restaurantes a constructoras⁸⁵), quizá por la atención al cliente, mejor organización del trabajo y consideración de los emigrantes y su formación en las empresas; los singapurenses "*no se mancharían las manos*" en trabajos 3D⁸⁶ (duros; sucios; peligrosos o difíciles; que hacían los indios desde la fundación de los Estados Federados Malayos y ahora los emigrantes). La indiferencia de los managers chinos malasio y singapurenses ante el cliente y la calidad de los servicios es proverbial: quejarse es de mala educación, luego las quejas (atención al cliente) son obviadas para preservar la "*face*" de unos empleados no cualificados, mal pagados y desmotivados. King también apunta al entorno de trabajadores, cualificados o no, poco motivados por sus patronos, dado que la tasa de renuncias de empleo es altísima (el 24% de la plantilla se habría perdido como media en las empresas de servicios en 2010)⁸⁷, lo que tiene un impacto directo en la productividad del trabajo. Es decir, los trabajadores no permanecen en las empresas y la calidad del capital humano se resiente: en un entorno de apatía, evitación de conflictos y altísimo respeto a la autoridad, cuando hay problemas con la dirección los empleados lo arreglarían cambiando de empresas. En la economía vibrante de Singapur siempre hay escaseces relativas de mano de obra cualificada, siempre hay otro trabajo que solicitar.

La *baja confianza* también explicaría el nepotismo, o la contratación interna dentro de las familias, dentro de la *guanxi*, discriminando a profesionales, suministros o capital externos. De cualquier modo, hoy sería bastante extraño que cualquier negocio se llevara a cabo sin el respaldo legal de contratos y documentación. Ni mucho menos en Singapur, donde las instituciones legales; mercantiles y financieras, las infraestructuras públicas y la capacidad administrativa han mejorado espectacularmente y hoy se contrata masivamente personal extranjero de alto nivel⁸⁸. Con respecto a Malasia, es posible que las empresas chinas más dinámicas no desarrollen todo su potencial, prefiriendo: mantener un pequeño tamaño; ni crecer; ni invertir en I+D+i, ni mejorar sus prácticas de gestión y mantenerse como subcontratas de las grandes multinacionales para suministros con baja intensidad tecnológica orientados a la exportación⁸⁹. Aquí habría dos razones fundamentales: primero, la misma cultura de *baja confianza* y; segundo, la NEP. La política del premier *Badawi* para con las PYMES habría intentado promover la aparición de *clusters* de empresas en determinados sectores económicos. Las empresas chinas e indias serían reticentes, por miedo a perder sus ventajas: dividir grandes órdenes podría haber redundado en abrir oportunidades a

Europa protestante exceptuando el Reino Unido. Aunque la productividad singapurenses es alta en la industria es muy baja en los servicios. De cualquier modo existen múltiples dudas sobre la fiabilidad de las estadísticas singapurenses.

⁸⁴ Anónimo: "When will service standards in Singapore improve?", Singapur, en la página del Singapore Institute of Management, 2 de septiembre de 2009, en <http://www.smu.edu.sg/perspectives/2012/06/26/when-will-service-standards-singapore-improve#.VK0EcCuUdVj>

⁸⁵ Anónimo, "Labour shortage, low productivity may delay building of new flats", en el portal de la televisión pública de Singapur, *Channel News Asia*, 30 de marzo de 2013, en <http://www.channelnewsasia.com/news/singapore/singaporelocalnews/labour-shortage--low-productivity-may-delay-building-of-new-flats/553990.html>.

⁸⁶ Del inglés "dirty", "dangerous" y "demeaning" o "difficult" (trabajos 3D). Aquellos peligrosos, indignos o difíciles, respectivamente, que nadie quiere hacer y son realizados por emigrantes.

⁸⁷ Tan, Wendy, "The Ultimate Killer of Productivity in Singapore", *Singapore Business Review*, 6 de marzo de 2013, en: <http://sbr.com.sg/hr-education/commentary/ultimate-killer-productivity-in-singapore>.

⁸⁸ Centro de Competitividad del IMD, "IMD World Talent Report, 2014", Lausana, Suiza, International Institute for Management Development (IMD), pp. 10-28.

⁸⁹ Terrence Gomez, Edmond y Jomo, K.S. (1997): *Malaysia's Political Economy, Politics, Patronage and Profits*, 1ª ed., Cambridge University Press, pp. 49-53.



competidores potenciales (si una firma no puede con la orden, es bastante inusual que la comparta con otra). En este entorno de *bajísima confianza*⁹⁰, las empresas sobrevivirían por su *guanxi* y tecnología, de ahí las reticencias a compartir información con competidores: colaborar con el competidor significaría perder estas ventajas tecnológicas y organizativas. El bajo respeto a los derechos de Propiedad Intelectual e Industrial en Malasia, también sería un agravante⁹¹. Las intervenciones del Estado malasio en las empresas chinas, la NEP (*New Economic Policy*), tendría también un impacto en la I+D+i: ¿para qué crecer o desarrollar nuevas tecnologías si la empresa pueda ser nacionalizada o intervenida por el Estado pro malayos (musulmanes), haciéndole perder el control sobre la misma al hombre de negocios chino?

En el contexto de la *guanxi* en países en desarrollo, el trabajo no es separable fácilmente de la familia o de cualquier otra actividad social. En cualquier entorno chino de la Diáspora, las familias siempre están dispuestas a trabajar en cualquier sitio o momento: los pequeños negocios chinos recuerdan a las familias extensas de origen agrario españolas en un pasado: no existe separación espacial entre el trabajo y el hogar en la familiar. Con respecto a los tiempos de finalización de trabajos o contratos, y con relación a la contratación en la *guanxi china*, las culturas de la empresa occidental serían generalmente *mono crónicas*: hacer cada cosa a su tiempo de forma planificada y ordenada. Sin embargo, en las culturas chinas el tiempo es *poli crónico*: la gente quiere hacer muchas cosas al mismo tiempo, lo que se manifiesta en las interrupciones constantes en las reuniones; cuando un camarero está hablando en el móvil, mientras se toma un café, mientras sirve a un cliente, al que se le interrumpe sin aviso para servir a otro, que probablemente tenga más "*face*" que el primero, o sea un familiar, o simplemente porque le viene mejor en ese momento. En estos países hay ocasiones en que las buenas maneras son imprescindibles, sin embargo hay otras en las que brillan por su ausencia. La *policronía* tiene implicaciones para la planificación de los negocios y los calendarios, ya que los hombres de negocios chinos, en muchos casos creen apropiado acabar un encargo cuando les parezca conveniente, en lugar de respetar unos plazos prefijados. En la empresa occidental, la ejecución, el control y la coordinación de los contratos se entiende como algo abstracto e impersonal, guiado por sistemas formales. Pero entre los chinos⁹², todo está sujeto a cambio en función de las circunstancias y relaciones personales (otra vez la cultura del *a quién conoces* y no de *qué sabes hacer, su importancia* y "*face*"), lo que añade impredecibilidad: las cosas van a pasar, pero no se sabe cuándo, y desde luego hay que olvidarse otra vez de la "*culpa*", al menos como se consideraba tradicionalmente en España. Además, nadie se va a sentir mal por enviar un suministro fuera de plazo, ya que en el *Confucianismo Dinámico*, no habría *Mandamientos Cristianos*, ni nada parecido. El control de resultados se ejerce a través de la *guanxi* y la cultura de la *vergüenza*, pero sin que exista *culpabilidad* alguna como la vemos en Occidente. Amenazar con hacerle "*perder la face*" a la contraparte china, puede llegar a ser el último recurso ante los incumplimiento de plazo, calidad, etc. En este ejemplo, si se le fuera creando fama en la *guanxi* (red de relaciones) a la contraparte china, de que esta es incapaz de hacer su trabajo en los plazos convenidos, porque ha favorecido a un cliente que entiende más importante que nuestra empresa a la hora de realizar un suministro, esta empresa perdería *face*, y por tanto capital comercial. Lo importante no es el rumor *per se*, si no a quién llega en la red familiar. El yo siempre se explica en relación a los demás y la autoestima por la consideración de los demás, a poder ser los de más rango y con más influencia sobre la persona, lo que estos piensan sobre la persona (subjetivo). El trabajo se hará cuando a la contraparte china le

⁹⁰ McCarthy, *op. cit.*, p. 73.

⁹¹ Delegación Comercial de la Unión Europea en Malasia, 2010.

⁹² Selmer y de Leon, *op. cit.*, p. 55-57.



convenga: en función de la importancia que el cliente tenga en su red, o lo importante financieramente y en términos de reputación y prestigio (*face*) que sea el trabajo. Aquí, lógicamente aparecen múltiples puntos de fricción entre la empresa española y la malasia o singaporense.

La armonía asiática: Dada la importancia de mantener cierta "*armonía*", paz social y tranquilidad dentro de la institución, algo bastante asiático, la eficacia y eficiencia organizacional puede resentirse. El director chino puede ser reacio a criticar (para evitar conflictos), o sacar a colación asuntos sensibles por el miedo a perder la propia "*face*". Los directores de empresa han de ser conscientes constantemente de las implicaciones de "*avergonzar*" a un colaborador. En consecuencia, los directores chinos evitan críticas directas y en público a sus subordinados, y en avergonzar a la contraparte⁹³. Las críticas se han de expresar indirectamente, de forma lo más velada y en privado, con enorme tacto y cuidado a la hora de ofrecer cualquier "*consejo*" para que los procesos mejoren, cuidándose siempre de darle al subordinado una salida honrosa. Aunque estos aspectos haya que tenerlos en cuenta en cualquier cultura empresarial, en Malasia y Singapur la susceptibilidad ante la crítica del extranjero es intensísima, esta es una línea que todo occidental no debe de cruzar. Los representantes de la empresa española puedan encontrarse en estos aspectos bastantes más problemas que otros de otros países comunitarios como pueda ser el Reino Unido con gran tradición exportadora a la zona. Esto probablemente sea así porque en la cultura británica colonialmente emparentada con la malasio-singaporense y con *mayor distancia de poder*, se cuida mucho el que se dice, a quién y cómo se dice, mientras que los españoles somos más espontáneos, directos y emotivos y quizá menos protocolarios. Cualquier crítica de un error se toma de forma personal en Malasia o Singapur: cuando se critica la acción, involuntariamente se critica a la persona, creando enorme angustia y stress al empleado o la contraparte, que tiende a olvidarse convenientemente de la crítica constructiva, con impactos en la calidad y la productividad.

El concepto de "*perder la face*" es extensible a todas las etnias, no sólo la china, ya sean malayos e indios. Ni en Malasia ni en Singapur serian aceptables reacciones habituales en países como España o Italia: primero, no se pueden mostrar las emociones o los sentimientos de rechazo de forma directa, aunque se expresen de la forma más considerada posible (ni siquiera se pueda besar familiarmente a las persona en público como muestra de afecto); ni mucho menos levantar la voz o gesticular excesivamente (desde el punto de vista extranjero), muchas veces sin intención agresiva sino de rechazo justificado o involuntaria y cordialmente (esto también sería mal visto y mal interpretado en un contexto anglosajón, cuyas culturas penetran a las malasio singaporenses). Es tabú perder la compostura o los estribos por muy injusta que sea la afrenta a la parte española y por mucha razón que esta tenga. Son culturas en las que la razón es eclipsada por la etiqueta, la jerarquía y las formas, sociedades altamente desiguales y, vistas desde Occidente, injustas.

Las apariencias engañan: el semblante de modernidad de los empresarios en Malasia, Singapur o Hong Kong, pueda ser engañoso. Aunque hablen inglés bien, conduzcan buenos coches y vistan al modo moderno occidental, su cultura de base sigue siendo china o malaya y esto se refleja en su comportamiento. En la selección del personal⁹⁴, los méritos de una relación particular en la *guanxi* eclipsan a los argumentos de orden moral: Se contrataría siempre a un profesional dentro de la propia red que a otra persona de fuera. Esta situación tiene implicaciones, tanto para los expatriados en Asia, como para miembros de otras etnias,

⁹³ *Ibid.*, p. 57.

⁹⁴ Selmer y de Leon, *op. cit.*, pp. 56-57.



como puedan ser malayos e indios, quienes no tendrían demasiadas posibilidades de acceder a puestos de responsabilidad en las empresas chinas, a no ser que esto fuera preceptivo por razones políticas, o para congraciarse con las altas esferas administrativas de la política malasia (pro malayos (musulmanes). El nepotismo es extenso y los directores chinos lo juzgan como aceptable. Por razones parecidas, en las compañías con directores de RRHH malayos (musulmanes), los trabajos son ofrecidos a malayos de su propio pueblo y comunidad étnica de origen, lo que encaja en la cultura malaya tradicional de mecenazgo⁹⁵. En estos entornos de nepotismo institucional, es bastante problemático criticar y desarrollar el capital humano de la empresa (chino, malayo o indio), a través de evaluaciones de desempeño. En este ambiente de *alta distancia de poder* y *alto contexto*, el problema de la "face", ya abordado, tiene relevancia: si se critica a alguien que tiene buenas relaciones con otra persona más importante que es la que le ha puesto ahí, o cuando se critica a una persona que no está capacitada, pero tiene amigos en las altas instancias. Por tanto, es muy difícil despedir a este tipo de personas; formarlas; disciplinarlas; reciclarlas, etc. De esto se sigue que los problemas de baja confianza, alta distancia de poder en las decisiones y "face", no recomendarían la implantación en Malasia de PYMES centradas en la internacionalización de procesos productivos intensivos en tecnologías medias y altas, en industrias del conocimiento que precisan equipos flexibles, no jerárquicos, de trabajadores muy cualificados: el margen para los errores en calidad y retrasos puede ser bastante amplio, dónde el respeto por la propiedad intelectual e industrial es poco.

3. El impacto de la cultura malaya (musulmana) contemporánea en Malasia

En un pasado, muchos extranjeros realizaban sus negocios en Malasia a través de intermediarios indios y chinos, sin demasiado contacto con los malayos (musulmanes), la etnia "nativa" minoritaria en Singapur⁹⁶, aunque mayoritaria en Malasia. Sin embargo, la consideración de la cultura malaya es cada vez más importante por el creciente número de empresas relacionadas con el Estado⁹⁷, que han crecido enormemente al calor del intervencionismo en la economía del *etnopopulismo* malasio de la *New Economic Policy*, la NEP⁹⁸ de discriminación positiva a favor de los malayos, en un entorno de resurgimiento del islamismo conservador malayo desde los años 70⁹⁹. Son empresas controladas por malayos (musulmanes): telecomunicaciones; eléctricas; aeropuertos, agua y bancos. La alta política es una esfera controlada por malayos (musulmanes). Además, estos ocupan la mayor parte de los puestos de responsabilidad, cargos públicos y plazas de funcionario en las AAPP, espacio en el que se discrimina a favor de los mismos¹⁰⁰, comprometiendo gravemente la calidad de su sistema universitario público a la hora de contratar profesores y ofrecer becas. Esta situación induce una fuga de cerebros chinos e indios, generalmente a Singapur o a países anglosajones¹⁰¹. Por otra parte, en las empresas privadas malasias no controladas por malayos

⁹⁵ Smith, *op. cit.*, p. 123.

⁹⁶ Fuente: Departamento de Estadísticas de Malasia y Singapur, 2010. En Malasia el 60% de la población es malayo-musulmana; 25% china, 9% india; en Singapur: 70% china, 13% malaya, 9% india.

⁹⁷ Gomez, Edmund Terrence: "The politics and policies of corporate development: race, rents and redistribution in Malaysia", en Hill, Hal et al. (ed.) (2012): *Malaysia's Development Challenges: Graduating from the middle*, 1ª edición, Abingdon, Oxfordshire, pp. 64-65.

⁹⁸ Watson Andaya, Barbara y Andaya, Leonard Y. (2001): *A History of Malaysia*, 2ª edición, Basingstoke, Hampshire, pp. 324-325.

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 331-333.

¹⁰⁰ Hill, *op. cit.*, pp. 29-30 y Mauzy y Milne, *op. cit.*, 1999, p. 57.

¹⁰¹ Hill, *op. cit.*, pp. 27 y 29.



(chinas, indias y empresas multinacionales) también operan la *Participación Bumiputra*¹⁰² y las *Cuotas Bumiputra*¹⁰³: el accionariado de las empresas ha de estar participado en ciertos porcentajes por ciudadanos que generalmente lo son de etnia malaya, y también en su personal. Estas situaciones crean tanto incertidumbre como distorsiones sustanciales en los mercados de trabajo y capitales malasio que puedan tener un impacto negativo en la escasa inversión española en Malasia: pocas decenas de millones de Euros, frente a los miles de millones invertidos por otros países de la Europa Occidental¹⁰⁴. La complejidad política del entorno multiétnico, en un país con alta distancia cultural y geográfica, no prioritario para los intereses españoles, también pueda explicar esta inversión tan reducida.

La primera consecuencia de la NEP en el panorama empresarial habría sido la proliferación de empresas "*Ali Babá*", donde "*Ali*" es la fachada de la empresa, los malayos. Mientras que los malayos monopolizan el "*know who*", la influencia y los contactos en las AAPP, el dinero es controlado efectivamente por "*Baba*" (el "*chino*" en idioma malayo), es decir por empresarios de la Diáspora china y en menor medida indios¹⁰⁵. Sin los contactos malayos, es imposible obtener contratos públicos, ya que desde que se puso en marcha la NEP en los años 70, los funcionarios bumiputra (malayos fundamentalmente) sólo suelen conceder contratos a empresas controladas por ciudadanos malayos. Además, en las empresas chinas de gran tamaño sujetas a la *Participación Bumiputra*, es frecuente que los altos cargos representativos estén ocupados por malayos (musulmanes), pero los departamentos claves en temas de marketing; financieros; organizacionales y tecnológicos sean dirigidos por chinos, indios o extranjeros¹⁰⁶. Aunque esta situación refuerce en muchos casos el sentido de auto estima del malayo, en bastantes otros ofrece una sensación de duplicidad gerencial. Aquí es dónde entrarían en liza las relaciones *familiares* de tercer nivel de las familias de la Diáspora china con la élite política malaya.

Por otra parte y sobre la cultura política malaya de alto nivel tradicional¹⁰⁷, aunque los sultanes cometieran crímenes contra sus súbditos, a estos les estaría prohibido rebelarse contra el sultán, dejando a Alá Todopoderoso propinarle al mismo sultán un castigo justo. La fuerza no sería suficiente para obtener la obediencia de los súbditos a los designios reales y por tanto la figura del gobernante se habría "*divinizado*". La tradición del origen divino de los sultanes afirmaría la autoridad real y que representa a la traición ("*derhaka*"), como un crimen castigable por las fuerzas propias de la majestad ("*timpa daulat*"). Esta pretensión de "*divinidad carismática*", investida de poderes sobrenaturales de origen hinduista y budista, habría sido constantemente cuestionada entre las élites de las cortes de los sultanatos malayos amparando la rivalidad entre el sultán y sus jefes y ministros. El carisma personal, debería de estar asociado con cierta "*aura sobrenatural*", el atributo esencial en la persona del soberano, entendido con connotaciones malayas. Aunque individuos con "*poderes extraordinarios*" aparecieran entre la gente común, los pretendientes al sultanato, líderes alternativos de los

¹⁰² Es la proporción del capital social de las empresas reservada por ley a ciudadanos generalmente malayos (musulmanes): de la etnia que se autodenomina "nativa" de Malasia. Vid. Comisión del Mercado de Valores de Malasia, en <http://www.sc.com.my/bumiputera-equity-requirements-for-public-listed-companies/>.

¹⁰³ Nota: en virtud de la "Industrial Coordination Act, 1975" del Gobierno de Malasia, ley enmendada en 2006.

¹⁰⁴ Fuente: *Datainvex 2015*, del Instituto Español de Comercio Exterior (base de datos de IDE española) e *Investment Map 2015*, base de datos de NNUU sobre IDE internacional, 2015.

¹⁰⁵ Studwell, *op. cit.*, p. 29.

¹⁰⁶ Lee Kiong Hock, y Nagarah, Shyamala: "The crisis in education", en Hill, Hal et al. (ed.) (2012): *Malaysia's Development Challenges: Graduating from the middle*, 1ª ed., Abingdon, Oxfordshire, pp. 217-218. Las carencias y discriminaciones del sistema de educación público malasio, estarían afectando la preparación mediocre de los cuadros malayos (musulmanes).

¹⁰⁷ Watson Andaya, *op. cit.*, pp. 338-339.



insatisfechos, se elegían entre miembros de la élite, ya que los títulos nobiliarios no son hereditarios: lo que se corresponde hoy con la pléthora de pretendientes a los prestigiosísimos títulos concedidos por los sultanes malayos. El acuerdo sobre el Gobierno ("*kerajaan*") de Malasia no habría sido cuestionado por los "*comunes*" hasta el siglo XX, muy probablemente investidos de ese aura "*sobrenatural*" (siempre desde el punto de vista local), como el difunto presidente *Lee Kuan Yew* (un chino de los Estrechos, que hablaba malayo en casa, antes de la descolonización) desde los años 50, y el premier *Mohamed Mahatir* desde los años 80 (¿nuevos "*sultanes*" del siglo XX?), que en Singapur y Malasia, respectivamente, puedan haber concentrado el extraordinario poder de los rajás de otrora. En buena tradición hinduista, los ministerios y otros departamentos se entienden al servicio del líder para ejecutar su visión. Un líder efectivo, capaz de proveer materialmente y, en nuestra opinión, tener la capacidad de recompensar a sus extensas clientelas siguiendo la tradición de los sultanes malayos. Sus principales características y valores serían¹⁰⁸: La lealtad en la línea del "*timpa daulat*"; seguir la costumbre o "*adat*"; la deferencia completa a la autoridad en un entorno ritual hierático y jerárquico; el deseo de evitar todo tipo de conflictos públicos (decir "*no*" es de mala educación, luego cuando se piden direcciones en Malasia lo normal es perderse, o no se entiende al viajero o no se sabe dónde están las cosas, pero todo el mundo dice "*si*"), en la línea de la cortesía, la paz social oriental y buenos modos tradicionales asiáticos, dejan espacio para la insinuación (y en la élite un sentido del humor muy particular, con cierto aire anglosajón); la consulta con sus inferiores de tipo holístico asianista, y que las decisiones se toman en conjunto, prefiriendo que estas lo sean por consenso que por mayoría (luego nadie tiene que pagar las consecuencias de cualquier error craso). A los críticos se les intentaría seducir, en lugar de reprimir (todo esto con enorme pompa y pesadez en aproximación indirecta, pero bastante efectivo), y a los oponentes derrotados siempre se les intenta dar una salida honorable, a cambio de una obediencia completa. El líder debe ser de carácter "*armónico*"; ni ser arrogante; ni impaciente, ni ambicioso. Se espera que la sucesión del líder sea un proceso pacífico y sin tensiones. Todo con ritual suntuoso, elaborado y preciso de sultán oriental. En general, el ritual, las apariencias y llamar la atención lo es casi todo y, con la llegada de *Najib Tun Razak* al poder (2008), hijo de nobles malasios, esta se escenifica en un mobiliario bastante pomposo que recuerda al Rococó francés, probablemente de inspiración *Qing*. El líder parece no equivocarse nunca y, como buen sultán malayo, tampoco parece sentirse responsable de alegaciones sobre corrupción en su entorno político inmediato (este sería su "*timpa daulat*"), nadie se equivoca porque sería de "*mala educación*" y poco "*armónico*" recordar los errores y alegaciones constantes en el entorno de la política malaya en la prensa china: aunque la prensa de la Diáspora e internacional apuntan a los constantes casos de corrupción, la censura oficial selectiva para las actividades administrativas y la gestión de las empresas públicas malasio singapurenses¹⁰⁹ se entiende algo tácitamente aceptado. Serían pues impensables muchas de las conversaciones habituales entre empresarios españoles sobre corrupción y política en determinados ámbitos, y menos si este es extranjero. En Malasia y Singapur, todo es "*dulce*", lo que es embarazoso, simplemente se suprime del discurso. Finalmente, ni el político malasio ni el singapurense medio parecen aceptar, luego por tanto contrarrestar racional y deportivamente, la crítica o un pensamiento "*negativo*" sobre su país o su desempeño personal, asociados (quizá cultural, infantil o interesadamente) de modo automático a una ofensa a la colectividad. En suma, casi cualquier crítica, justificada o no, pueda resultar "*negativa*" en un entorno de asianismo nacionalista.

¹⁰⁸ Mauzy y Milne, *op. cit.*, 1999, pp. 3-4.

¹⁰⁹ Rodan, Gary (2002): *Transparency and Authoritarian Rule in South East Asia*, 2ª edición, Abingdon, Oxbridge, R. U., Routledge, pp. 173-187. El relato explica, ejemplo a ejemplo, la subserviencia de las empresas de medios de comunicación occidentales al poder malasio y singapurense.



La cultura política malaya (musulmana), la élite política "nativa" de Malasia, es importante para la empresa española porque es casi imposible al día de hoy realizar negocios sin contar directa o indirectamente con ciudadanos malayos (musulmanes) en un entorno de corrupción generalizada^{110 111}. En la obtención de las licencias para operar en los mercados y en el acceso a los contratos con o sin concurso público, es donde se centraría el grueso de la corrupción malaya (musulmana) de Malasia, ahí los contactos son imprescindibles¹¹². Los grandes contratos de infraestructuras¹¹³ son la variante estratégica de las relaciones económicas futuras de España con Malasia (y probablemente de todos los países del Sudeste Asiático menos Singapur), por su relación con las redes Bumiputra en las AAPP. Hasta hace poco, antes de la refinería que la empresa española *Técnicas Reunidas*¹¹⁴ está instalando para la petrolera malasia (*Petronas*), siendo el sector español de infraestructuras líder mundial¹¹⁵¹¹⁶, España no habría sacado gran partido de las oportunidades que se dieron en crecimiento exponencial de las infraestructuras malasias desde los años 80. España no consiguió ningún contrato importante: desde los dos puentes colgantes enormes que unen la Isla de *Penang* con la Malasia Peninsular (más de 25 km de largo entre los dos) entre los más grandes del Sudeste Asiático, a la red de carreteras radiales del *Valle de Klang* y aquellas que conectan *Johor Barhu* con Singapur.

España no tendría demasiada imagen país entre los decisores malayos (musulmanes) del alto nivel político^{117 118}. El grueso de los decisores en materia de contratación pública son malayos (musulmanes), también lo son sus sultanes y el mismo Rey de Malasia. Por otra parte habría que resaltar el rol e influencia de ciertas familias reales malasias en la política¹¹⁹ y la

¹¹⁰ Schwab, Klaus y Sala-i-Martín, Xavier: "The Global Competitiveness Report 2014-2015", Ginebra, Suiza, World Economic Forum (WEC), 2014, pp. 260-261.

¹¹¹ *Corruption Perception Index 2013, Transparencia Internacional*, en <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.

¹¹² Mauzy y Milne, 1999, op. cit., p. 74.

¹¹³ Pérez Pingarrón, Félix (2013): "Infraestructuras de Transporte en Malasia", informe realizado bajo supervisión de la Oficina Comercial de España en Kuala Lumpur., pp. 13; 24 y 25.

¹¹⁴ Anónimo, "Se dispara un 3.58 en bolsa. Técnicas Reunidas firma un contrato con Petronas para un proyecto en Malasia valorado en 1.120 millones", Madrid, en el sitio web de la *Agencia Europa Press*, 19.08.2014, en <http://www.europapress.es/economia/noticia-economia-tecnicas-reunidas-firma-contrato-petronas-proyecto-malasia-valorado-1120-millones-20140818122816.html>.

¹¹⁵ Chislett, William: "Spain leads the world market for infrastructure development", Madrid, Real Instituto Elcano, documento ARI 52/2014, 05.11.2014.

¹¹⁶ Chislett, William: "Principales multinacionales de España: una fuerza cada vez mayor en la economía", Madrid, Real Instituto Elcano, documento. nº32/2007, 23.10.2007.

¹¹⁷ Gomez Arrones, Manuel Feliciano (2011): "Industria de productos y componentes electrónicos en Malasia", estudio supervisado por la Oficina Comercial de España en Malasia, Instituto Español de Comercio Exterior, 55 páginas. En la p. 21: "...España no ha sido, ni es actualmente, un origen importante de las importaciones Malasias. No existe una imagen definida sobre nuestro país: se reconoce al país como europeo (a veces) pero no se sabe situarlo en el mapa. Los tópicos del fútbol, el tenis y otros deportes son conocidos a nivel de la calle, pero rara vez sale a relucir la situación de España como importante protagonista a nivel mundial en el sector de las energías renovables, las infraestructuras o la moda. Existe un desequilibrio en la balanza comercial entre ambos países, nuestras importaciones triplican nuestras exportaciones (aunque, en cualquier caso, representan una cifra muy modesta de las importaciones totales españolas, alrededor de un 0,3%)." Véase tb.: Delgado Pérez, Belén (2012): "El mercado del aceite en Malasia", nota informativa supervisada por la Oficina Comercial de España en Malasia, Instituto Español de Comercio Exterior, 24 páginas, pp. 5; 9 y 15, y García-Papí Martínez, Luis (2009), "Estudio de mercado de aceitunas y encurtidos en Malasia", supervisado por la Oficina Comercial de España en Malasia, Instituto Español de Comercio Exterior, 103 páginas, pp. 54 y 55.

¹¹⁸ Martín, Sergio: "Experiencias de Internacionalización: Entrevista con Jaime Montalvo, ex Consejero Comercial de España en Malasia", Barcelona, Casa Asia, *Carta de Asia-Economía nº 81* (8 de septiembre de 2004), en: https://www.casaasia.es/boletines_hist/economia/.

¹¹⁹ El Artículo 45 de la Constitución de Malasia (2010), otorga al Rey la facultad de elegir a 40 de los senadores de la cámara alta; es un sistema de origen británico.



economía, por no hablar del enorme poder que les confiere la concesión de títulos nobiliarios a los grandes empresarios y personalidades políticas malasias¹²⁰. El apoyo de la *Casa Real* en forma de visitas de Estado, así como visitas de la *Presidencia* y nuestros ministros más importantes al cargo de AAEE, Industria o Economía (visitas de alto nivel, con grupos de empresarios, y la plana mayor, con despliegue de medios publicitarios), podría tener una importancia estratégica para mejorar la imagen de España, dadas las particularidades de la Monarquía Constitucional de Malasia que otorga bastante poder e influencia a los sultanes¹²¹. Todo esto por no hablar de la cultura de las personalidades, el Patrocinio y las RRPP: la "photo opportunity", tan importante tanto en Malasia como en Singapur (manejar el *Show Business* maravillosamente como lo hizo la Cámara de Madrid en Kuala Lumpur en 2009¹²²), sin obviar que existe una muy desigual distribución de la renta, concentrándose enormes patrimonios en pocos individuos¹²³.

En Malasia y Singapur, los grandes empresarios, políticos y sultanes son personalidades de la prensa del corazón de la alta sociedad como el *Malaysian Tatler*¹²⁴ o el *Singaporean Tatler*: se entiende que dada la *alta distancia de poder* y/o la importancia de la "face", los medios de comunicación y otros eventos, sean instrumentos favorecidos hacer amigos y negocios, y extender la "guanxi" personal. En este sentido, recordamos el papel que se le atribuyó a Juan Carlos I de España¹²⁵, en la obtención de contratos de alto nivel en los países del Golfo Pérsico. De cualquier modo, si estas visitas no tuvieran un impacto directo en las ventas de productos, servicios y proyectos españoles (Malasia y Singapur son bastante más modernas a nivel político que Arabia Saudita), sí que subiría bastantes enteros la imagen de España en el alto nivel. Estas visitas de Estado tendrían un impacto enorme en la "face" de los españoles en general en estos países. Este es un "know how" en el que no creemos que ni la empresa privada ni las instituciones públicas de España en estos países, tengan ni grandes medios¹²⁶, ni demasiada experiencia, aunque en España lo gestionen de forma magistral. En suma, es posible que en esta parte del mundo se reúnan grandes hombres de empresa españoles extremadamente capaces en la producción y suministro de bienes y servicios de calidad, tan lejos de esa cultura de las RRPP, donde las jerarquías y el rito lo es todo. La calidad del recurso humano y la organización institucional de las empresas y Diplomacia Económica española, en su adaptación a estos mercados asiáticos sería pues una variante estratégica para los intereses de España en Malasia, Singapur y la ASEAN: el ajuste de los expatriados españoles^{127 128} a mercados con culturas complejas, también pueda explicar que

¹²⁰ Yeng Ai Chun: "Social climbers pay big sums for dubious titles", *The Star* (Kuala Lumpur), 25.05.2009, en <http://www.thestar.com.my/story.aspx/?sec=nation&file=%2f2009%2f5%2f25%2fnation%2f3975892>.

¹²¹ Fuente: "The monarch's discretionary powers", en el sitio web del *Consejo Superior de la Abogacía de Malasia* (Malaysian Bar Association), 04.01.2007. disponible en http://www.malaysianbar.org.my/constitutional_law/the_monarchs_discretionary_powers.html.

¹²² Un evento magnífico en el que el público se mezclaba con modelos de alta costura en un espectáculo de buen flamenco, y degustaciones de vino de Jerez.

¹²³ Gómez, *op.cit.*, 2012, pp. 74-78.

¹²⁴ Fuente: Página Web de dos revistas. una malasia, *Malaysian Tatler*, y la otra singapurense, *Singaporean Tatler*, en <http://my.asiatatler.com/> y en <http://sg.asiatatler.com/tatler-list/300list>. Ambas revistas de alta sociedad, publican listas periódicas de los más ricos del país.

¹²⁵ Ontoso, Luis M.: "El Rey, el «mejor embajador» de las empresas españolas", *ABC* (Madrid), 3 de junio de 2014, en <http://www.abc.es/espana/rey-juan-carlos-i-abdica/20140603/abci-empresas-internacionales-embajador-201406021421.html>, y Agencias: "El Rey inicia una visita oficial a Emiratos Árabes y Kuwait", Madrid, en *Libertad Digital*, (13.04.2014), en <http://www.libertaddigital.com/espana/2014-04-13/el-rey-inicia-una-visita-oficial-a-emiratos-arabes-y-kuwait-1276515789/>.

¹²⁶ Una visita a las oficinas oficiales francesas, británicas o alemanas de promoción de exportaciones en Malasia y Singapur es suficiente para comprender los pocos recursos disponibles para las españolas.

¹²⁷ Crawley et al., *op. cit.*, pp. 176-177 y 182-184.

¹²⁸ *Ibid.*, pp. 129-134; 170-214, 197-212.



hasta hace bien poco (2010-2015) la implantación y exportación española en estos países haya sido reducida. Habría pues que poner el énfasis, no sólo en la gestión de "conocimientos tácitos" o "abstractos" sobre la región, si no en la selección, formación y reciclaje del recurso humano adecuado para nuestras empresas y diplomacia económica, y las consecuencias de la repatriación de nuestros profesionales¹²⁹, para que muchas instituciones españolas no entren en deriva estratégica¹³⁰. En términos genéricos y pensando en el sector privado, se precisaría de un perfil de candidato específico para estos mercados capaz de interaccionar con asiáticos en el ámbito público y privado en el largo plazo: no serían recomendables en las empresas personas nerviosas; firmes; asertivas, agresivas o con pocas habilidades sociales o en las RRPP, que puedan triunfar en mercados como los EEUU o Alemania. Estos son países que ni mucho menos son adecuados para personas que cuestionen el *status quo*, por muy bien intencionadas que sean sus acciones en lo político y empresarial. La discreción, la amabilidad y la paciencia son requisitos esenciales para estos mercados¹³¹.

Bibliografía

Barr, Michael D. (2009): Lee Kwan Yew, *The Beliefs Behind the Man*, 2ª edición, colección "New Asian Library", Kuala Lumpur, Malaysia, pp. 146-147.

Crawley, Eileen; Swailes, Stephen y Walsh, David (2013), *Introduction to International Human Resource Management*, 1ª edición, Oxford, R. U., Oxford University Press.

Centro de Competitividad del IMD, "IMD World Talent Report, 2014", Lausana, Suiza, International Institute for Management Development (IMD).

Dent, Christopher M. (2002): *The Foreign Economic Policies of Singapore, South Korea and Taiwán*, 1ª edición, Cheltenham, R. U., Edward Edgar Publishing Ltd., p. 124.

Folk, Brian, y Jomo, K.S.: "Introduction", en Folk, Brian y Jomo, K.S. (eds.) (2003): *Ethnic Business: Chinese Capitalism in South East Asia*, 1ª edición, colección "Routledge Curzon Studies in Growth Economies of Asia", Abingdon, Oxfordshire, R. U., 2003.

Gallion, E.F.: "Does Culture Matter? Understanding educational outcomes in America 'an experience driven information society' by Revisiting Edward T. Hall", Annapolis, EEUU, Maryland Institute of Research, *Journal of Arts and Humanities*, tomo 2º, nº 9, octubre de 2010.

Gomez, Edmund Terrence: "The politics and policies of corporate development: race, rents and redistribution in Malaysia", en Hill, Hal et al. (ed.) (2012): *Malaysia's Development Challenges: Graduating from the middle*, 1ª edición, Abingdon, Oxfordshire, R.U., 2012,

¹²⁹ *Ibid.*, p. 205.

¹³⁰ Johson, Gerry; Scholes, Kevan, y Whittington, Richard (2008): *Exploring Corporate Strategy*, 8ª edición, Harlow, Essex, R. U., Pearson Education Limited, pp. 177-211.

¹³¹ Se realizaron dos estudios de campo con más de cien encuestas y entrevistas en Malasia y Singapur entre decenas de hombres de negocios y profesionales próximos a los intereses españoles para completar el siguiente estudio: Sánchez Cánovas, Manuel (2015), "La imagen de España en la ASEAN, el caso de Malasia y Singapur, implicaciones para la Seguridad Nacional", tesis defendida en el Instituto Universitario Manuel Gutiérrez Mellado/UNED el 22 de mayo de 2017.



Gomez, Edmund Terrence y Jomo, K.S. (1997): *Malaysia's Political Economy, Politics, Patronage and Profits*, 1ª ed., Cambridge University Press, R.U., pp. 49-53.

Hamilton, Gary C.: "Overseas Chinese Capitalism", en Hong Liu (ed.) (2006): *The Chinese Overseas*, volumen II, 1ª edición, colección "Routledge Library of Modern China", Abingdon, Oxfordshire, R. U., Routledge.

Hill, Hal: "Malaysian economic development: looking backward and forward", y Gomez, Edmund Terrence: "The politics and policies of corporate development: race, rents and redistribution in Malaysia", en Hill, Hal et. al. (ed.) (2012): *Malaysia's Development Challenges: Graduating from the middle*, 1ª edición, Abingdon, Oxfordshire, R. U., 2012.

Hofstede, Geert (1991): *Cultures and Organizations: Software of the Mind*, McGraw Hill, Maidenhead, Berkshire.

Hooker, Virginia Matheson (2003): *A Short History of Malaysia: Linking East and West*, 1ª edición, colección "A Short History of Asia", Crows Nest, Nueva Gales del Sur, Australia, Allen & Unwin, 2003.

King, Rodney (2008): *The Singapore Miracle, Myth and Reality*, 2º edición (1ª ed. 2006), Inglewood, Australia Occidental, Insight Press.

Johnson, Gerry; Scholes, Kevan, y Whittington, Richard (2008): *Exploring Corporate Strategy*, 8ª edición, Harlow, Essex, R. U., Pearson Education Limited.

Lee Kiong Hock, y Nagarah, Shyamala: "The crisis in education", en Hill, Hal et al.(ed.) (2012): *Malaysia's Development Challenges: Graduating from the middle*, 1ª ed., Abingdon, Oxfordshire.

Mackie, J.A.C.: "Overseas Chinese Entrepreneurship", en Hong Liu (ed.) (2006): *The Chinese Overseas*, volumen II, 1ª edición, colección "Routledge Library of Modern China", Abingdon, Oxfordshire, R. U., Routledge.

Mauzy, Diane K. y Milne [Robert Stephen](#) (1999): *Malaysian Politics Under Mahatir*, 1ª edición al cuidado de Michael Leifer, colección "Politics in Asia", Routledge, Londres.

Mauzy, Diane K y Milne, [Robert Stephen](#) (2002): *Singapore Politics under the PAP*, 1ª ed., Londres, Routledge.

McCarthy, Stephen (2006): *The Political Theory of Tyranny in Singapore and Burma: Aristotle and the rhetoric of benevolent despotism*, 1ª ed., Abingdon, Oxfordshire, R. U., Routledge, 2006.

Rodan, Gary (2002): *Transparency and Authoritarian Rule in South East Asia*, 2ª edición, Abingdon, Oxbridge, R. U., Routledge.

Ronen, S. y Shenkar, O.: "Mapping world cultures: Cluster formation, sources and implications", *Journal of International Business Studies*, vol. 44, nº9, 2013.



Saw, Swee-Hock (2007): *The Population in Peninsular Malaysia*, Singapur, National University of Singapore University Press.

Sardesai, D.R. (2010): *South East Asia, Past and Present*, 6ª edición (1ª ed., 2003), Boulder, Colorado, USA, Westview Press, 2010.

Schneider, Susan C, y Barsoux, Jean Louis (2002): *Managing across Cultures*, 2ª edición, Harlow, Essex, R. U., Financial Times Prentice Hall.

Schwab, Klaus y Sala-i-Martin, Xavier: "The Global Competitiveness Report 2014-2015", Ginebra, Suiza, World Economic Forum (WEC), 2014.

Selmer, Jan y De Leon, Corinna: "Culture and Management in Hong Kong SAR", en Warner, Malcolm (ed.) (2003): *Culture and Management in Asia*, 1ª edición, Londres, Routledge.

Smith, Wendy A.: "Culture and Management in Malaysia", en Warner, Malcolm (ed.) (2003): *Culture and Management in Asia*, 1ª edición, Londres, Routledge.

Studwell, Joe (2007): *Asian Godfathers: Money and Power in Hong Kong and South East Asia*, Nueva York, Grove Press.

Suryadinata, Leo: "Ethnic Chinese in South East Asia: Overseas Chinese, Chinese overseas or South East Asians?" en Hong Liu (ed.) (2006): *The Chinese Overseas*, volumen III, 1ª edición, colección "Routledge Library of Modern China", Abingdon, Oxfordshire, R. U., Routledge.

Watson Andaya, Barbara y Andaya, Leonard Y. (2001): *A History of Malaysia*, 2ª edición, Basingstoke, Hampshire, R, U., 2001.



CRITICA DE LIBROS

Echevarría Jesús, Carlos (2017).

Las claves de Seguridad del desafío migratorio actual para España y para la Unión Europea,

primera edición, Cuadernos de Estudios Europeos, nº 6,
Madrid Universidad Francisco de Vitoria, ISBN: 978-84-16552-16-0. pp.66

Gloria Inés Ospina¹
UNISCI

Al abordar la recensión de este libro, nos llamó poderosamente la atención su título: *Las claves de Seguridad del desafío migratorio actual para España y para la Unión Europea (UE)*, que supuso para un estudioso de los temas migratorios, otra mirada, esta vez en clave de seguridad, que pocos autores dedicados a los temas de migraciones se atreven a tratar, porque se considera inadecuado y poco correcto.

Sin embargo, el profesor Echevarría nos ofrece su visión, un tanto rápida, de lo que supone el desafío migratorio actual, tanto para España, como frontera exterior de la Unión Europea, como para todos los países miembros de esta realidad estatal que representa la UE.

El estudio abarca seis capítulos. En la introducción: *El antes y el después del desafío migratorio*, el autor incide en que los flujos migratorios se han incrementado, pasando de una progresión aritmética a una progresión geométrica en los últimos años, considerando que suponen precisamente por este aumento un desafío para países frontera de la UE, como es el caso de España. Ahonda igualmente en la causa de estos aumentos, considerando en primer lugar, que se deben más a cuestiones relacionadas con el deterioro de la seguridad en los países vecinos, Siria, Libia, Afganistán, Irak, Somalia, donde la conflictividad o mejor dicho la guerra, produce la expulsión de ingente cantidad de personas. A esto se une otro elemento que el autor denomina *identificador* y que afecta en buena medida a grupos de personas pertenecientes al orbe árabe y/o musulmán, lo que considera que además de la llegada de personas de forma irregular a las fronteras de la UE, se incorpora el factor identidad al debate migratorio. Factor de identidad tanto en términos comunitarios como en términos religiosos. Lo que hace más sensible el tratamiento del desafío. En un tercer lugar, por clasificar la lectura de alguna forma, el autor incide en la importancia de las amenazas terroristas, como la que representa el grupo denominado Estado Islámico, también conocido como DAESH, y así mismo la red Al Qaida y los denominados yihadistas nigerianos de Boko Haram. Añade a todo ello, los efectos medioambientales y económicos que hacen de gran parte del territorio de África que sea prácticamente inhabitable. Las revueltas árabes son consideradas también en este capítulo como productoras del deterioro de la seguridad en el norte de África y en el Oriente Medio.

¹ Gloria Inés Ospina es Historiadora y Geógrafa, especialista en Geografía de las poblaciones. Investigadora de UNISCI y Coordinadora de Migraciones contemporáneas.
Email: gloriainesospinas@gmail.com



Hace hincapié también en el hecho que, lo que distingue ahora al incremento de los flujos migratorios no sólo es el número de personas, sino su variada procedencia.

Llama la atención el profesor Echevarría que la Unión Europea debe considerar al continente africano, como el continente de su atención central, diríamos que preferente, porque cada vez es mayor el número de personas que tratan de salir con dirección hacia la UE. Tres focos que antes absorbían el mayor número de personas y que por tanto eran escenario de oportunidades para los africanos, se han ido deteriorando paulatinamente, estos eran Sudáfrica, para el África Austral, Costa de Marfil, en el África Occidental y Libia, en el norte de África. Aparte del fenómeno de llegadas a suelo de la UE, en buena medida *sobrevenida y caótica* de crecientes flujos de migración irregular, el autor hace un breve repaso de las profundas *fisuras* entre Estados miembros de la Unión Europea, justamente provocado por este asunto migratorio, y las fisuras internas en los propios Estados, entre partidarios de abrir las fronteras o no, en términos de compromiso humanitario. Aquí se echa en falta la propuesta que sobre este asunto podría haber lanzado el autor, y simplemente indica que la situación precisa de análisis sosegados, huyendo de ideas preconcebidas y de eslóganes fáciles. Sin embargo, podemos añadir que ya desde el Tratado de Lisboa, en el título: Espacio de libertad, Seguridad y Justicia, en el capítulo 2, en su título sobre Política de controles en las fronteras exteriores, asilo e inmigración, artículo 77, antiguo 62 de TCE, se especifica todo lo relativo a fronteras exteriores de la UE, inmigraciones regulares e irregulares y asilo y refugio. Simplemente que no se han querido aplicar.

También echamos en falta que el autor, experto en el Mediterráneo y Mundo Árabe, al tratar sobre Turquía, pasa muy de largo, subrayando solamente el papel que juega en todo este entramado migratorio irregular hacia la UE, aunque el tema lo vuelva a retomar más adelante, pero sin ahondar demasiado en su papel como puerta de entrada de migración irregular hacia la UE y la actuación de las mafias de la migración en su territorio. Por el contrario, se adentra un poco más en abordar otro desafío que está presente, como es el islamismo radical o yihadismo salafista y el aprovechamiento que actores islamistas, *varios*, pero tampoco indica en concreto cuáles son, hicieron del caos generado por las revueltas árabes a partir de 2010. Y concluye que estos dos desafíos contribuyen a enmarañar más la gestión de la inmigración irregular. Respecto a la Unión Europea, el profesor Echevarría pone de relieve que, *si en 2010*, desde las instituciones europeas, *se reconoció que no se disponía de los mecanismos apropiados para hacer frente a la crisis financiera y creó la Unión Bancaria*, ahora con la crisis migratoria de 2014-2016, el *mismo actor* asumió que sufría otra debilidad importante: su incapacidad para hacer frente con los medios hoy disponibles, como organización internacional de integración que es, al desafío de los flujos de inmigración irregular.

Lanza el autor una hipótesis de trabajo, que resume así: *“El desafío migratorio irregular masivo, marca un antes y un después, tanto para España como para el resto de los Estados miembros de la UE”*. Señala dos motivos al respecto: uno, la conflictividad endémica en nuestro vecindario, especialmente norte-africano y de Oriente Medio y Próximo, el crecimiento demográfico, la desestabilización política en estos países, una economía que no crea perspectivas de futuro, y la inseguridad generalizada que acompaña a todos estos fenómenos. El otro es en relación a Turquía, su evolución política interna y respecto al exterior, así como de su política de seguridad, señalando el alejamiento que sufre en estos momentos respecto a su posible adhesión a la UE y las inquietudes que surgen respecto al control de los flujos migratorios irregulares.



El segundo capítulo, titulado: *El sobredimensionamiento del desafío migratorio para España y para la UE: la primera década del siglo XXI y sus principales hitos*, es una recapitulación en forma ordenada y cronológica de los acontecimientos que las crisis migratorias han ido marcando en la actualidad de la UE. Abarca desde los años ochenta hasta la actualidad, repasando lo que significa Schengen, el proceso de Barcelona de 1995, adentrándose en la evolución migratoria que ha conocido España desde 1991 hasta hoy, haciendo un recorrido generalizado de acontecimientos.

En el tercer capítulo: *Las primeras medidas de respuesta con particular atención a España*, como se indica, trata de poner de relieve que España tomó la iniciativa para tratar de abordar y poner freno a los crecientes flujos de irregulares, y también a definir las raíces del problema y sus posibles soluciones, como lo estaban abordando las ONGs y la Organización Internacional para las Migraciones. Nombra asimismo el papel de las mafias desde 2005, pero sin destacar algo que es absolutamente esencial, que **sin mafias no hay movimientos irregulares de personas**. Se indica más adelante, que la colaboración entre los países de destino y los de origen y de tránsito, que se ha visto de forma práctica entre España y los países de la costa occidental africana, fue tomada en cuenta por el Consejo Europeo celebrado el 15 y 16 de octubre de 2008, cooperación que llega hasta hoy, en pleno 2017, cuestión que el profesor Echevarría considera que será necesario mantener en el futuro.

En el siguiente capítulo, aborda *el Agravamiento de la situación con las Revueltas Árabes*, donde no se aporta nada nuevo de lo que ya se sabe, y se incide en la profundización de la crisis migratoria debido a su estallido.

El capítulo quinto: *El desafío para gobernantes y ciudadanos y el papel de la UE, y de otros marcos multilaterales*, está dedicado exclusivamente a repasar todos los hitos y reuniones que la amenaza tratada de las migraciones irregulares y el terrorismo han demandado de los gobernantes europeos y de las organizaciones intergubernamentales, con lo cual se hace un repaso de las cumbres europeas al respecto, de las iniciativas, como las operaciones Mare Nostrum, Tritón, Sophía, como activación de la Misión Naval de la UE, EUNAVFOR-MED, misión destinada a luchar contra las mafias del tráfico de personas. En este capítulo, el autor ya se adentra un poco más en profundidad y trata el papel de Turquía y la frontera suroriental de la UE. También trata con más autoridad el tema de los flujos en el Mediterráneo, el deterioro de la seguridad en Libia y la creciente desestabilización del escenario africano. A este respecto señala lo que desde FRONTEX se ha indicado respecto a la vinculación entre grupos yihadistas y los traficantes de seres humanos, especialmente en términos de financiación, agravado por el vacío de poder en Libia. Trata también con mayor enjundia las medidas adicionales que se pactaron en Malta, en la última cumbre UE-Unión Africana. Hace hincapié también en que las posibles soluciones que se enarbolan, como panacea para gestionar la situación, desde la tolerancia, el pluralismo, el multiculturalismo, conllevan el peligro de balcanización y de construcción de guetos en suelo europeo.

Por último, en la conclusión se señalan una serie de *tendencias* que se consideran por el autor *irremediablemente en progresivo aumento*, como el crecimiento demográfico africano que en 2050 será ya de 2.000 millones de habitantes, por tanto, zona de salida y excedente de mano de obra. Los flujos no dejarán de crecer en el futuro. El desafío migratorio irregular y su posible solución será cada día más arduo, señalando el autor que entronca a su vez con situaciones intratables como las guerras, la violencia terrorista sobredimensionada, añadido todo ello a problemas estructurales de índole económico, político y medioambiental, lo que dificulta aún más la gestión de esta situación. Se subraya que se acusa con ligereza a la UE de



prevenir más que de proteger a quienes aspiran a convertirse en refugiados, y precisa el autor que es por ello que se hace necesario ahondar en la naturaleza del desafío en todas las dimensiones e invocar la obligación que todos tenemos de salvaguardar la seguridad dentro y fuera de nuestro territorio.

Nos hubiera interesado saber qué iniciativas da el autor al respecto.

El libro es un estudio que contribuye a divulgar de forma sencilla y rápida temas que como el del desafío de las migraciones irregulares están presentes en la agenda de las instituciones de la Unión Europea, posiblemente para muchos años más.



CRITICA DE LIBROS

Antonio Alonso (ed.) y Francisco Roa (coord.) (2016)
Las dos caras de la globalización. Más cercanos, pero no más hermanos.
Madrid Biblioteca de Autores Cristianos, ISBN: 978-84-220-1901-5. pp.297

Antonio Marquina¹
UNISCI

Este libro realizado por seis autores de diferentes procedencias científicas constituye un interesante estudio sobre aspectos éticos que la globalización ha dejado de lado o ha puesto descarnadamente sobre la mesa ahondando la división entre los que tienen y los que no tienen. Como bien se dice en la contraportada “en algunos campos del análisis,...los problemas son los mismos de siempre, pero se plantean con una dimensión mucho mayor que antes; en otros en cambio son problemas totalmente nuevos”

El libro se abre con un breve prólogo de Domingo Sugranyes interesante, pero donde hubiera merecido la pena clarificar mejor el contenido del término globalización y su progresiva transformación, dado que los planteamientos actuales difieren en aspectos significativos de los planteamientos inmediatamente posteriores al final de la Guerra Fría. Este es un aspecto que se echa en falta en el libro pues los capítulos hubiesen con ello quedado mejor unificados, dando una mayor profundidad a la obra, obra que resulta de notable interés.

El primer capítulo así se centra en la globalización, la codicia y el deseo teniendo como punto de partida no tanto la globalización sino la crisis global. El segundo, sobre el marco y claves explicativas de la crisis actual, un capítulo esencialmente económico, centrado en la crisis económica, parte de la caída de ciertas barreras de tipo político y administrativo y el desarrollo de las tecnologías de la comunicación. El tercero sobre el impacto de la globalización sobre las personas. Procesos de transformación y cambio de las instituciones económicas y empresariales, un capítulo amplio, es más convincente en su aproximación a la globalización, resaltando cuatro elementos: desarrollo tecnológico, apertura de la economía, localización, cambio en los sistemas de valores. El cuarto, que analiza la filosofía del nuevo espacio de internet, como pieza clave de la globalización, explica las redes sociales y los nuevos espacios globalizados centrándose en la aparición de un espacio nuevo, el espacio virtual, que rompe con la concepción del espacio y el tiempo y abre un mundo de nuevas posibilidades. El quinto, un capítulo largo sobre el gobierno de la globalización, explica cómo la globalización económica no ha ido acompañada de un desarrollo de estructuras políticas democráticas que gobiernen esta globalización económica. La economía estaría globalizada, no así la política. Y el capítulo sexto sobre la propuesta de la doctrina social de la Iglesia para superar la presente crisis global intenta sintetizar el contenido de la globalización en varios

¹Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación Internacional, emérito, y Director de UNISCI. Sus principales líneas de investigación se centran en la Seguridad Europea, el Mediterráneo, Asia Pacífico y Control de armamentos.

Dirección: c. Hermanos SanRomán 5, Pozuelo de Alarcón, 28224 Madrid, España.

E-mail: amarqbar45@gmail.com



puntos: la rapidez en cómo los acontecimientos y eventos se mundializan gracias a los *mass media*. El crecimiento exponencial de las interdependencias e interacciones a todos los niveles. La universalización de la economía, las finanzas y el comercio, unido con la crisis del Estado Nación.

El libro, desde esta perspectiva definitoria, recoge aspectos esenciales del fenómeno de la globalización, pero hubiera merecido poner un mayor énfasis en la discusión sobre el papel de los Estados, y en aspectos locales y culturales, tal como apunta el capítulo tercero. La nueva aproximación de la administración del presidente Trump y sus planteamientos proteccionistas y nacionalistas es un elemento corrector de planteamientos que se consideraban ya asumidos. El desarrollo de planteamientos salafistas y wahabistas islámicos y el papel determinante de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo en una difusión que ha podrido Estados y regiones enteras- dejando de lado la ceguera del consentimiento por parte de Estados claves occidentales- y ha contribuido de forma radical a la diferenciación, la separación y al alejamiento de unos y otros, el auge de los planteamientos de valores asiáticos, el fomento de valores considerados locales, caso de la India, o el auge de planteamientos populistas son también elementos que inducen a una reflexión sobre las consecuencias de los planteamientos ultra liberales de la globalización, una vez que finaliza la Guerra Fría, y también sobre los temores a una imposición cultural occidental, temores que se han reducido muy notablemente. No es solo la economía el factor diferenciador. No es solo la crisis económica la que ha puesto de manifiesto de forma brutal la ilusión de planteamientos fundamentales considerados indestructibles y guías de la nueva civilización, son también otros planteamientos. Es aquí donde el libro incide con mayor o menor profundidad en sus diversos capítulos, desde aproximaciones, en parte diferenciadas, como indicamos, resaltando el primer capítulo, obra de Javier Abarca, la crisis de valores y la codicia; el segundo obra de José Luis Fernández, los efectos sociales de la crisis económica, una crisis que considera podría haberse evitado, y la necesidad de regulaciones en aras del bien común; el tercero, obra de Santiago García Echevarría, a mi juicio uno de los capítulos más completos, señalando el impacto de la globalización en las personas por tres vías: vía sociedad y dimensión cultural, vía organización a través de redes y vía transformación de las instituciones; el cuarto capítulo, realizado por Javier Borrego, sobre las oportunidades que abren los nuevos espacios globalizados; el quinto, sobre el gobierno de la globalización, obra de Antonio Alonso, y las contradicciones de legitimidades en las que se mueven en la actualidad las instituciones democráticas, los planteamientos de una democracia cosmopolita y lo que señala al respecto la doctrina social de la Iglesia; y, finalmente, el capítulo sexto, escrito por Francisco Roa, sobre las propuestas de la Iglesia para superar la actual crisis global y la globalización excluyente.

El libro resulta un libro de fácil lectura y de interés para reflexionar sobre las consecuencias de planteamientos globalizadores que se impusieron tras la Guerra fría, las carencias éticas y morales que han arrastrado y la necesidad de una rectificación, avanzando en un gobierno de la globalización que asuma los dilemas éticos y morales que la propia globalización crea.



Últimas Publicaciones



LA
ESTRATEGIA
GLOBAL DE LA
UNIÓN
EUROPEA

ASOMÁNDOSE AL PRECIPICIO

ANTONIO MARQUINA COORDINADOR

ANTONIO MARQUINA COORDINADOR



COORDINADOR
ANTONIO MARQUINA

LA UNIÓN EUROPEA Y EL MAGREB

REESTRUCTURANDO UN IMAGINARIO

FHA
Foro Hispano Argelino





**COORDINADOR
ANTONIO MARQUINA**



**LA ESTRATEGIA DE
SEGURIDAD NACIONAL 2013
UN PAVIMENTO DESLIZANTE**



INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Las líneas temáticas de la Revista UNISCI son las propias de las Relaciones Internacionales y la Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas. El Comité de Redacción invita a los autores interesados a enviar propuestas de artículos **originales**, según el procedimiento que se indica a continuación.

Propuestas de artículos

Las propuestas se enviarán como archivo adjunto a la dirección de correo electrónico amarqbar45@gmail.com en formato Word para Windows. La extensión habitual de los artículos es de entre 15 y 40 páginas en letra Times New Roman de 12 puntos a espacio sencillo, y de entre 2 y 5 páginas para las reseñas de libros.

En el cuerpo del mensaje se indicará el nombre y apellidos del autor, categoría profesional, institución a la que pertenece, principales líneas de investigación, dirección postal y correo electrónico de contacto.¹ En la primera página se incluirá un resumen del artículo de entre 100 y 150 palabras, así como varias palabras clave que describan adecuadamente su contenido. Las imágenes y gráficos se insertarán dentro del texto en el lugar correspondiente, adjuntándose también como archivos separados (.bmp, .gif o .jpg).

Evaluación y selección

La revista UNISCI es una revista con evaluación externa de los artículos. El sistema empleado es el de *double-blind refereeing*, es decir, anonimato del autor para los evaluadores y viceversa. En consecuencia, el autor no debe incluir ninguna identificación personal en el manuscrito. Cada artículo es revisado por dos evaluadores externos a la revista.

Los criterios para la selección de artículos son los siguientes:

- Relevancia del tema.
- Rigor y coherencia en la aproximación teórica.
- Adecuación de la metodología de investigación a los objetivos.
- Originalidad de las fuentes.
- Aportación a la literatura existente.
- Claridad del estilo.
- Cumplimiento de las normas de formato.

La plantilla para los informes de los evaluadores puede consultarse en la página web de la revista, www.unisci.es. La decisión será comunicada a los autores de forma motivada, indicándoles en su caso las modificaciones necesarias para que el artículo sea publicado.

Copyright

A partir de su aceptación para ser publicados, el *copyright* de los artículos pasa a ser propiedad de UNISCI, sin perjuicio de los derechos de los autores de acuerdo con la legislación vigente. El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes, siempre que se haga la debida mención de su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en la revista UNISCI.

¹ Si el artículo es aceptado y publicado, estos datos aparecerán en su primera página para permitir a los lectores que lo deseen contactar con el autor.



Formato

Se emplearán apartados y subapartados de forma apropiada a la estructura del texto. Los títulos de los apartados estarán numerados por una cifra y un punto: "1.", "2." ... etc. Los títulos de los subapartados estarán numerados "1.1.", "1.2."... etc.

Las notas irán a pie de página. De forma optativa, puede añadirse una bibliografía al final. **La revista no publicará artículos que no respeten el formato aquí indicado.**

La primera cita de cada obra será completa. La segunda y siguientes indicarán sólo el apellido del autor, seguido de "op. cit.", y la(s) página(s) citadas. Si se han mencionado varias obras del mismo autor, se indicará el apellido, el comienzo del título, op. cit. y las páginas.

Si los autores o editores son más de dos, la primera vez que se cite se indicarán todos. A partir de ahí, sólo el apellido del primero, seguido de "et al."

Cuando la fuente de una cita sea igual a la de la cita inmediatamente anterior, se sustituye por "ibid." más las páginas correspondientes, si varían.

Ejemplos:

⁶ Véase Keohane y Nye, op. cit., p. 45.

⁷ Ibid., pp. 78-79.

⁸ Un ejemplo aparece en Snyder et al., *Foreign Policy Decision-Making*, op. cit., pp. 51-52.

A) Libros

Apellido, Nombre (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Libros colectivos

Apellido, Nombre del Autor 1; Apellido, Nombre del Autor 2 y Apellido, Nombre del Autor 3 (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / Londres, Lynne Rienner.

C) Libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, nº 65, París, EU Institute for Security Studies.

D) Capítulos de libros

Apellido, Nombre (Año): "Título del capítulo", en *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", en *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Capítulos en libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del autor del capítulo: "Título del capítulo", en Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., Colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", en White, Stephen; Pravda, Alex y Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5ª ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.



F) Artículos de revista

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Revista*, vol. xx, nº x (mes año), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, vol. 6, nº 3 (septiembre 2004), pp. 403-426.

G) Artículos de prensa

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Periódico*, día de mes de año.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 de septiembre de 2002.

H) Artículos en publicaciones de Internet

Igual que los anteriores, pero añadiendo al final "en <http://dirección.página/web>."

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, nº 5 (mayo 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Otros recursos de Internet

Título del documento, en <http://dirección.página.web>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, en <http://www.ln.mid.ru>.

Datos de contacto

Para cualquier consulta, pueden dirigirse a:

Revista UNISCI/UNISCI Journal, ISSN 2386-9453
c.Hermanos San Román 5
POZUELO
28224 Madrid- Spain
E-mail: amarqbar45@gmail.com
Tel.: (+ 34) 91 7155650



INSTRUCTIONS TO AUTHORS

The thematic scope of *UNISCI Journal* is that of the International Relations and Security, both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives. The Editorial Committee welcomes proposals of **original** research articles, according to the procedure explained below.

Article proposals

Proposals should be sent as an attached MS Word for Windows file to amarqbar45@gmail.com

The usual length is 15-40 pages for articles and 2-5 pages for book reviews, in 12 points Times New Roman font, single-spaced.

The author's full name, professional category, institution, main research areas, postal address and e-mail should be stated in the body of the message.² On the title page, authors should include an abstract of 100-150 words, as well as several keywords that accurately describe the contents of the article. Images and graphs should be included in the text and also attached as separate files (.bmp, .gif or .jpg.).

Refereeing and selection

UNISCI Journal is a refereed journal: the "double-blind refereeing" system is used. Consequently, authors should not include any personal identification in the manuscript. Each article is reviewed by two external referees.

The criteria for article selection are the following:

- Relevance of the topic.
- Theoretical rigour and coherence.
- Adequation of the research methods to the objectives.
- Originality of the sources.
- Contribution to the existing literature.
- Clarity of style.
- Compliance with the formatting rules.

The checklist for referees is available at www.unisci.es. Authors will be informed of the motives of the decision, as well as of the corrections (if any) recommended by the referees and required for the article to be published.

Copyright

Once an article is accepted for publication, its copyright resides with UNISCI, notwithstanding the rights of the author according to the applicable legislation. All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in *UNISCI Journal* must be clearly stated.

Formatting

Headings and subheadings will be used according to the structure of the text. Headings will be numbered "1.", "2." ... etc., and subheadings "1.1.", "1.2."... etc.

² If the article is accepted and published, these details will appear in the title page in order to allow readers to contact the authors.



All notes should be footnotes; additionally, a list of references may be included at the end of the article. **The journal will not publish articles that do not follow the style indicated here.**

The second and further times that a source is cited, it should include only the author's surname, "*op. cit.*", and the pages. If several works by the same author have been mentioned, the footnote should include the author's surname, the beginning of the title, *op. cit.* and the pages.

If there are more than two authors or editors, all of them should be mentioned the first time. The following citations will include only the first author's or editor's surname, followed by "*et al.*".

When the source is the same as that of the previous citation, "*ibid.*" is used, followed by the page numbers (if different).

Examples:

⁶ See Keohane and Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ An example appears in Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

A) Books

Surname, First Name (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Collective Books

Surname 1, First Name 1; Surname 2, First Name 2 and Surname 3, First Name 3 (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Buzan, Barry; Wæver, Ole and De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / London, Lynne Rienner.

C) Edited Books

Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, No. 65, Paris, EU Institute for Security Studies.

D) Book Chapters

Surname, First Name (Year): "Chapter Title", in *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", in *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Book Chapters in an Edited Book

Author's Surname, First Name: "Chapter Title", in Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", in White, Stephen; Pravda, Alex and Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5th ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Journal Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Journal*, Vol. xx, No. x (Month Year), pp. xxx-xxx.



Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, vol. 6, nº. 3 (September 2004), pp. 403-426.

G) Press Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Newspaper*, Day Month Year.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 September 2002.

H) Articles in On-line Publications

The same as above, but adding "at <http://www.xxxxx.yyy>".

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, No. 5 (May 2004), at <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Other On-Line Sources

Document Title, at <http://www.xxxxx.yyy>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, at <http://www.ln.mid.ru>.

Contact details

If you have any queries about the journal, please contact us at:

Revista UNISCI/UNISCI Journal, ISSN 2386-9453

c.Hermanos San Román 5

POZUELO

28224 Madrid- Spain

E-mail: amarqbar45@gmail.com

Tel.: (+ 34) 91 7155650