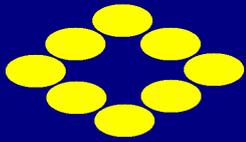


UNISCI Discussion Papers

ISSN 1696-2206

Nº 35

Mayo /May 2014



UNISCI

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

**RESEARCH
UNIT ON
INTERNATIONAL
SECURITY AND
COOPERATION**



Disponible on-line:

Available on-line:

**[www.ucm.es/
info/unisci](http://www.ucm.es/info/unisci)**

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL (2013) / NATIONAL SECURITY STRATEGY (2013)

<i>Mercedes Guinea</i>	La Estrategia de Seguridad Nacional 2013: Una evaluación desde la perspectiva de la pertenencia de España a la Unión Europea
<i>David García</i>	España y Estados Unidos en un nuevo contexto estratégico
<i>Antonio Marquina</i>	El Mediterráneo en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013
<i>Javier Morales y Eric Pardo</i>	Rusia en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013
<i>Soledad Segoviano</i>	El entorno estratégico de América Latina en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013
<i>Gracia Abad</i>	Asia- Pacífico en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013
<i>María-Ángeles Alaminos</i>	La Estrategia de Seguridad Nacional: La perspectiva y el enfoque estratégico de África Subsahariana
<i>Javier-Ignacio García</i>	Los conflictos armados en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013
<i>Alberto Priego</i>	La proliferación de armas de destrucción masiva en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013
<i>Nieva Machín</i>	Las armas biológicas. Perspectivas de futuro
<i>Antonio Alonso</i>	La lucha contra el terrorismo en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013
<i>Beatriz Tomé</i>	Extremismo y radicalismo islámico en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013: Una visión fragmentada e incompleta
<i>Patricia Rodríguez</i>	El fundamentalismo islámico en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013
<i>Raquel Barras</i>	El crimen organizado transnacional: Mecanismos de lucha previstos en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013
<i>Gloria-Inés Ospina</i>	Los movimientos migratorios irregulares y la Estrategia de Seguridad Nacional 2013
<i>Gracia Abad</i>	La seguridad marítima en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013
<i>Carlos del Río y Mónica Miranzo</i>	La protección de infraestructuras críticas
<i>Gustavo Díaz</i>	De la cooperación a la competición: la inteligencia económica en el marco de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013
<i>Rubén Herrero</i>	Las cuestiones energéticas en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013

UNISCI Discussion Papers

UNISCI Discussion Papers (ISSN 1696-2206) 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) de la Universidad Complutense de Madrid. Todos los números están disponibles de forma gratuita en nuestra página web www.ucm.es/info/unisci.

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.

UNISCI Discussion Papers (ISSN 1696-2206) 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), Complutense University of Madrid. All the issues are available free of charge at our website www.ucm.es/info/unisci.

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*

Li Nan

*Senior Research Fellow,
U.S. Naval War College*

Haksoon Paik

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

John Ravenhill

*Professor of International Relations
The Australian National University*

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*

Mendo Castro Henriques

*Professor, Portuguese Catholic University and
former Director for Research, National Defence
Institute*

Bobo Lo

*Former Director, Russia and Eurasia Programme,
Chatham House, London*

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*

Juan Emilio Cheyre

*Director, Center for International Studies,
Catholic University of Chile*

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*

COMITÉ DE REDACCIÓN / EDITORIAL COMMITTEE

DIRECTOR / EDITOR

Antonio Marquina

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

VOCALES / ASSOCIATE EDITORS

Carlos Corral

*Chair in Religious Forces in International Society
(Emeritus), Complutense University of Madrid*

Santiago Petschen

*Chair in Religious Forces in International Society,
Complutense University of Madrid*

José Antonio Sainz de la Peña

*Colonel, Spanish Army (Ret.)
Senior Researcher, UNISCI*

Carlos Echeverría

*Professor of International Relations,
UNED University, Madrid*

Javier de Quinto

*Professor of International Economics,
CEU San Pablo University, Madrid*

David García

*Professor of International Relations,
Complutense University of Madrid*

Javier Ignacio García

*Professor of International Relations,
SEK University, Segovia*

Belén Lara

*Arms Control and Disarmament Expert,
Senior Researcher, UNISCI*

Antonio Alonso

*Professor of International Relations,
CEU San Pablo University, Madrid*

Xira Ruiz

*UNISCI Research Fellow,
Complutense University of Madrid*

Alberto Priego

*UNISCI Research Fellow,
Complutense University of Madrid*

Gracia Abad

*UNISCI Research Fellow,
Complutense University of Madrid*

Rubén Herrero de Castro

*Professor of International Relations,
Complutense University of Madrid*

Mercedes Guinea

*Professor of International Relations,
Complutense University of Madrid*

SECRETARIO DE REDACCIÓN / EDITORIAL COORDINATOR

Eric Pardo Sauvageot

AYUDANTES DE REDACCIÓN / EDITORIAL ASSISTANTS

Gustavo Díaz, Javier Morales,

Gloria Inés Ospina, María-Ángeles Alaminos Hervás, Beatriz Tomé, María Ángeles Muñoz, Nieva Machín, Mónica Miranzo, Raquel Barras.

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.

© UNISCI, 2014

Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,
Universidad Complutense de Madrid, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain
E-mail: unisci@cps.ucm.es / *Web:* www.ucm.es/info/unisci
Tel.: (+ 34) 91 394 2924 / *Fax:* (+ 34) 91 394 2655

ISSN: 1696-2206

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 Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en *UNISCI Discussion Papers*.

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 Discussion Papers must be clearly stated.

**ÍNDICE / CONTENTS**

<i>Antonio Marquina</i>	Nota editorial/ <i>Editor´s Note</i>	7
-------------------------	--------------------------------------	---

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL (2013) / NATIONAL STRATEGY SECURITY (2013)

<i>Mercedes Guinea</i>	La Estrategia de Seguridad Nacional 2013: Una evaluación desde la perspectiva de la pertenencia de España a la Unión Europea	9
<i>David García</i>	España y Estados Unidos en un nuevo contexto estratégico	53
<i>Antonio Marquina</i>	El Mediterráneo en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013	77
<i>Javier Morales y Eric Pardo</i>	Rusia en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013	99
<i>Soledad Segoviano</i>	El entorno estratégico de América Latina en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013	113
<i>Gracia Abad</i>	Asia-Pacífico en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013	147
<i>María-Ángeles Alaminos</i>	La Estrategia de Seguridad Nacional: La perspectiva y el enfoque estratégico de Africa Subsahariana	155
<i>Javier-Ignacio García</i>	Los conflictos armados en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013	169
<i>Alberto Priego</i>	La proliferación de armas de destrucción masiva en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013	189
<i>Nieva Machín</i>	Las armas biológicas. Perspectivas de futuro	205
<i>Antonio Alonso</i>	La lucha contra el terrorismo en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013	223
<i>Beatriz Tomé</i>	Extremismo y radicalismo islámico en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013: Una visión fragmentada e incompleta	249
<i>Patricia Rodríguez</i>	El fundamentalismo islámico en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013	265



<i>Raquel Barras</i>	El crimen organizado transnacional: Mecanismos de lucha previstos en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013	279
<i>Gloria-Inés Ospina</i>	Los movimientos migratorios irregulares y la Estrategia de Seguridad Nacional 2013	303
<i>Gracia Abad</i>	La seguridad marítima en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013	327
<i>Carlos del Río y Mónica Miranzo</i>	La protección de infraestructuras críticas	339
<i>Gustavo Díaz</i>	De la cooperación a la competición: la inteligencia económica en el marco de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013	353
<i>Rubén Herrero</i>	Las cuestiones energéticas en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013	367
<i>Sobre UNISCI / About UNISCI</i>		381
<i>Instrucciones para los autores</i>		385
<i>Instructions to authors</i>		389



NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE

Antonio Marquina¹

UNISCI Director

El número 35 de la revista es un número especial y muy amplio dedicado a analizar la Estrategia de Seguridad Nacional hecha pública en 2013. La razón de esta decisión se debió a la sensación que diversos miembros del equipo UNISCI tuvimos al leer el nuevo documento que sustituía a la Estrategia Española de Seguridad de 2011, otro documento que nos había parecido bastante mejorable.

Los diversos análisis y comentarios que aquí se presentan suponen una primera elaboración bastante revisada, pero no constituyen la versión definitiva que aparecerá, tras las discusiones o debates que abra este número de la revista, en forma de libro.

El conjunto de estudios y comentarios se abren con la discusión de lo presentado por la Estrategia de Seguridad Nacional en las áreas regionales, empezando por la Unión Europea, eje fundamental español fortalecido en función de la dependencia económica española que se ha generado por la pésima gestión española de la crisis económica y también, en la actualidad, por los movimientos separatistas. Si esto es así, se viene a concluir, las referencias a la Unión Europea debería haber permeado más el documento. Ahora bien, conviene tener bien en cuenta lo que la Unión Europea realmente es, no lo que a todos nos gustaría que fuese. Sigue Estados Unidos, cuyos intereses en España y en Europa son sensiblemente distintos de los de hace unos años y la Estrategia no recoge de forma convincente; el Mediterráneo, una prioridad tradicional española que tiene un tratamiento inadecuado en la Estrategia; Rusia, que aparece en la Estrategia de forma muy tenue; América Latina, que aparece en la Estrategia con notables deficiencias en cuanto a los cambios que se han producido en los últimos años; Asia- Pacífico, área regional fundamental, donde la presencia española es reducidísima y donde corre el peligro de verse arrastrada por los acontecimientos; finalmente, África subsahariana, en importante ebullición y cambio.

Tras esta primera aproximación, la revista se centra en diversas cuestiones temáticas centrales. En primer término los conflictos armados, que aparecen muy centrados en la defensa nacional; luego la proliferación de armas de destrucción masiva, asunto clásico en la agenda de seguridad de la posguerra fría, pero donde curiosa y equivocadamente no aparecen en la Estrategia de Seguridad Nacional las armas biológicas-las armas de destrucción masiva

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Director del Departamento de DIP y Relaciones Internacionales de la UCM, Director de UNISCI y Presidente del Foro Hispano-Argelino. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: marioant@cps.ucm.es.



del siglo XXI-;el terrorismo, cuya importancia no ha decrecido, pero que hay que conexionar mucho mejor con el extremismo y los radicalismos, de forma especial los islámicos, aunque no sea políticamente correcto, radicalismos que no constituyen meramente un potenciador de riesgos; el crimen organizado y su importancia como amenaza; la securitización de los flujos migratorios incontrolados, que hoy en día no se pueden entender sin la conexión con múltiples grupos mafiosos muy organizados.

Un tercer bloque de análisis se centra en cuestiones que también aborda la Estrategia de Seguridad Nacional: la seguridad marítima, asunto que ha sido desarrollado en un documento *ad hoc* y que es fundamental en un Estado abierto al mar como es España, si bien no resulta suficientemente convincente; la protección de las infraestructura críticas, tema de excepcional importancia en la actualidad; la inteligencia económica, asunto donde España no ha estado a la altura que hubiera sido necesaria, dando lugar a la profunda dependencia española actual; y, finalmente, la cuestión de la seguridad energética, otro asunto de vital importancia para los intereses nacionales y en un proceso de redefinición a nivel de la Unión Europea. Sorprendentemente la Estrategia de Seguridad Nacional no aborda temáticamente el cambio climático y sus consecuencias, asunto de máxima importancia para España y su entorno geográfico en los próximos años.

Quede mi agradecimiento al grupo UNISCI por su gran dedicación en los últimos meses a la elaboración de los diversos análisis y comentarios.



LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013: UNA EVALUACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PERTENENCIA DE ESPAÑA A LA UNIÓN EUROPEA

Mercedes Guinea¹

Universidad Complutense de Madrid (UCM) / UNISCI

Resumen:

La segunda Estrategia de Seguridad Nacional de España (ESN) fue aprobada por el Consejo de Ministros el 31 de mayo de 2013, con la finalidad de fijar una visión global en materia de los desafíos a la seguridad y articular todas las capacidades y herramientas del Estado. España es miembro desde el 1 de enero de 1986 del sistema político multinivel que constituye la Unión Europea (UE). La seguridad nacional española no depende sólo de la actuación de sus instituciones y órganos y que debe considerar también la acción del nivel europeo. España es, además, históricamente, un Estado comprometido con la profundización política de Europa, lo que tendrá su reflejo en su marco general de seguridad. Por ello consideramos relevante analizar la dimensión europea en la ESN, desde una triple perspectiva. La primera de ellas debe valorar la pertenencia a la UE como dato objetivo que determina las condiciones de seguridad españolas. La segunda perspectiva debe considerar específicamente la UE como un espacio de acción, como un ámbito político en el cual actuar con el objetivo de incrementar nuestra seguridad. En tercer lugar, debe tenerse en cuenta la arena política e institucional europea como un instrumento más de la acción del Estado, en este caso de carácter supranacional, con la finalidad de utilizar las instituciones, políticas, capacidades e, incluso, potencialidades europeas para incrementar nuestra seguridad.

Palabras clave: España, Unión Europea, política exterior española, Estrategia de Seguridad Nacional, política de seguridad europea.

Title in English: "The National Security Strategy 2013. An evaluation from the perspective of the Spanish membership in the European Union "

Abstract:

The Spanish National Security Strategy was adopted by the Council of Ministers, on 31st May 2013. It tries to offer a global vision of Spanish security challenges in context and seeks to bring together every State capacity and tools in order to increase security. Spain is a member of the European Union since the 1st January 1986. Since the EU is a multilevel political system, Spanish national security also depends on political action and tools at the European level. Historically, Spain is committed to deepening the European political integration, which has to be reflected in its general security frame. For all these reasons, an analysis of the Spanish Security Strategy, from a specific European perspective is needed. First of all, we have to assess the fact of the Spanish membership in the European Union as a given fact that determines its security conditions. Second, we shall examine the EU as an arena for political action in order to enhance national security. Third, from an instrumental point of view, European policies and institutions should be considered also as tools at the disposal of the Spanish government. They should be employed in order to address national security concerns.

Keywords: "Spain, European Union, Spanish Foreign Policy, National Security Strategy, European Security Policy".

Copyright © UNISCI, 2014.

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 Mercedes Guinea Llorente es Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, titular del Módulo Europeo Jean Monnet de la Comisión Europea sobre "La aplicación del Tratado de Lisboa: efectos en el modelo político, económico y social". Es igualmente investigadora senior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

Email: mercedes.guinea@telefonica.net.



1. Consideraciones generales

La segunda Estrategia de Seguridad Nacional de España (ESN) fue aprobada por el Consejo de Ministros el 31 de mayo de 2013, con la finalidad de definir “un marco de referencia global y omnicomprendido en materia de seguridad”, plantear “las singularidades de los riesgos y amenazas a los que nos enfrentamos”, orientar la “acción del Estado (...) utilizando los recursos disponibles de forma flexible y eficaz” y potenciar “nuestras capacidades de prevención, protección y respuesta”².

España es miembro desde el 1 de enero de 1986 del sistema político multinivel que constituye la Unión Europea (UE), con áreas donde se ha aceptado una competencia exclusiva de la UE, en otras compartida y en otras una capacidad de coordinación de políticas nacionales³. España ha sido tradicionalmente uno de los Estados más comprometidos con la profundización del proceso de integración europea, al ser uno de sus características más significativas el compromiso de la opinión pública y la totalidad de partidos políticos con el proyecto europeo⁴. Consecuentemente, forma parte del *núcleo duro* de los Estados más integracionistas, ya que participa en la práctica totalidad de los proyectos donde se han desarrollado dinámicas de diferenciación y de cooperación reforzada⁵.

La óptica adoptada por la ESN es la de un concepto de seguridad amplio que integra las dimensiones internas y externas ligadas a la seguridad⁶. A primera vista esto ya supone que la seguridad nacional española no depende sólo de la actuación de sus instituciones y órganos y que debe considerar también la acción del nivel europeo, consecuencia de pertenecer a ese sistema político multinivel. *A priori*, esto nos llevaría a suponer que el consenso español con el proyecto europeo también se reflejará en su marco general de seguridad. Es prioritario, por tanto, analizar separadamente cómo se contempla la dimensión europea en la ESN, si se trata de un enfoque suficiente o pueden hacerse recomendaciones de mejora.

A nuestro juicio, la dimensión europea tendría que estar presente en un instrumento político de estas características al menos desde una triple perspectiva. La primera de ellas debe valorar la pertenencia a la UE como dato objetivo que determina las condiciones de

² Introducción a "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013).

³ Existe consenso entre la comunidad científica que analiza el modelo político de la UE que ésta, debido al ejercicio de competencias soberanas de sus Estados miembros, se ha ido conformando como un sistema político multinivel que incluye a éstos, consecuencia de una integración efectiva; Ver en este sentido: Wallace, William (ed.) (1990): *The Dynamics of European Integration*, London – New York, Pinter; Sbragia, Alberta (ed.) (1992): *Euro-Politics: Politics and Policymaking in the "New" European Community*, Washington, Brooking Institution; Bulmer, Simon y Scott, Andrew (eds.) (1994): *Economic and Political Integration in Europe: Integral Dynamics and Global Context*, Oxford, Blackwell.

⁴ Sobre esta cuestión: Morata Francesc (2013): “Spain: Modernization through Europeanization”, en: Bulmer, Simon y Lequesne, Christian (eds.): *The Member States of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 134-160.

⁵ A mitad de 2014 pueden identificarse hasta nueve áreas sujetas a integración diferenciada, sea pactada en el nivel constitucional o por la vía de las cooperaciones reforzadas. Son el Euro, el Pacto por el Euro Plus de marzo de 2011, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, la Política Común de Seguridad y Defensa, el Acuerdo de Schengen, la Carta de Derechos Fundamentales, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, la Patente Europea y la Ley Transeuropea sobre el Divorcio. España participa en todos ellos salvo en la cooperación reforzada sobre la Patente Europea. Incluso también será parte del Impuesto sobre Transacciones Financieras, en este momento en proceso de adopción y que se ha aprobado ya como una cooperación reforzada entre diez de los Estados miembros.

⁶ Para un análisis general de la ESN 2013, véase: Martín Cubel, Fernando: “ESN-2013: Propuesta de sistema de seguridad nacional”, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEI), *Documento de Opinión* 118/2013 (2 de diciembre de 2013).



seguridad españolas. La segunda perspectiva debe considerar específicamente la UE como un espacio de acción, como un ámbito político en el cual actuar con el objetivo de incrementar nuestra seguridad. En tercer lugar, debe considerarse la arena política e institucional europea como un instrumento más de la acción del Estado, en este caso de carácter supranacional, con la finalidad de utilizar las instituciones, políticas, capacidades e, incluso, potencialidades europeas para incrementar nuestra seguridad.

Para analizar la dimensión europea de la ESN expondremos, en primer lugar, las características de la ESN que resultan más relevantes para el análisis que desarrollaremos a continuación. Corresponde, además, preguntarse si España como miembro de la UE desarrolla en su ESN un enfoque similar, o al menos compatible, con la Estrategia Europea de Seguridad, adoptada en 2003 y revisada en 2008. En tercer lugar, nos parece relevante comparar nuestra ESN con la de otros Estados de nuestro entorno político, con el objetivo de poder extraer aprendizajes útiles. Se ha elegido para ello los de aquellos que tienen un tamaño similar e intereses comunes a los de España respecto a la UE: Reino Unido, Francia e Italia⁷.

A continuación pasaremos a abordar el análisis específico de cómo se contempla y se incluye a la UE en la ESN, desarrollando un análisis desde la triple perspectiva señalada anteriormente. Nuestra intención es destacar, por una parte, las insuficiencias del enfoque y, por otra, subrayar, caso por caso, los aspectos suficientes pero mejorables. A partir del análisis desarrollado se plantearán unas recomendaciones de corrección y de aplicación del documento a modo de conclusiones generales.

2. La visión general de la ESN 2013 y la necesaria inclusión de una dimensión europea

La ESN de 2013 responde, como ella misma afirma, a una “visión integral” de la seguridad nacional, pretende definir “un marco de referencia global y omnicompreensivo en materia de seguridad”⁸. Por tanto, esa visión integral exige que se tenga en cuenta la integración efectiva de España en el seno la UE, que afecta a muchos de los ámbitos de la seguridad, en la medida en que buen número de políticas se formulan en el seno de las instituciones comunes. Igualmente supone que, en la medida en que se identifiquen nuevos desafíos propios de la globalización, se dé prioridad a la cooperación en el marco europeo sobre otras vías exteriores posibles.

La ESN define la Seguridad Nacional como “la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad

⁷ En esta selección puede sorprender la ausencia de Alemania, pero hay que destacar que este Estado, aún siendo el hegemon de la Unión Europea, hasta el momento no ha aprobado ninguna Estrategia de Seguridad Nacional. Esto es atribuible, por una parte, a las particularidades del debate político interno sobre defensa y el papel de Alemania en el mundo, marcado por sus circunstancias históricas. Algunos analistas reprochan a Angela Merkel haber eludido estos temas, que hacen que Alemania descuide algunas de sus responsabilidades frente a la seguridad internacional. Véase al respecto: Dempsey, Judy: “Merkel’s Surprise: A Woman in Charge of Defense”, *Carnegie Europe*, 16 December 2013; Dempsey, Judy: “Merkel’s Unfinished Bussiness: Why Germany Needs to Act Strategically”, *Carnegie Europe*, 5 September 2013.

⁸ Introducción a “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. I.



internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos"⁹. La ESN hace una referencia indirecta a nuestros "socios", que son los Estados miembros de la UE, con quienes compartimos la responsabilidad de trabajar conjuntamente por la seguridad internacional. Se infiere que esto se hará a través de la formulación de políticas comunes en el seno de la UE, como pueden ser la Política Común de Seguridad Común (PESC) pero también otras políticas como la de Ampliación, Vecindad, Cooperación para el Desarrollo, Comercio o Migración, fundamentales para desarrollar ese enfoque onnicomprensivo de la seguridad. A nuestro juicio, la acción del Estado para garantizar la libertad y bienestar de sus ciudadanos también debe producirse a través de las instituciones comunitarias, sede de gran parte de las decisiones que afectan a la vida cotidiana de sus ciudadanos, y por tanto, a su libertad y bienestar¹⁰.

La ESN defiende la necesidad de hacer suyo un concepto de seguridad "amplio y dinámico", que aborde "todos los ámbitos concernientes a la seguridad del Estado y de sus ciudadanos" y que "abarcan desde la defensa del territorio a la estabilidad económica y financiera o la protección de las infraestructuras críticas"¹¹. Responde, por tanto intencionalmente, a un concepto multidimensional de la seguridad, que supera el ámbito tradicional de la defensa del territorio para concentrarse en la seguridad humana de una manera onnicomprensiva abarcando tanto la "libertad frente al temor" como la "libertad frente a la necesidad"¹². En ese concepto amplio de la seguridad entran, por tanto, la gran mayoría de las competencias cedidas a la UE, dentro de las cuales las decisiones y políticas comunes, repercuten de lleno en la seguridad española. Parece, por tanto, fuera de toda consideración la necesidad de tener en cuenta el nivel de decisión común y la actuación de las instituciones europeas entre los mecanismos institucionales destinados a proveer de seguridad a los españoles.

La ESN de 2013 es heredera de la de 2011 y se le asemeja en buena medida, coincidiendo ambas en esta visión amplia de la seguridad¹³. Aprobada al final de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero, en los meses más arduos de la crisis económica, no contó con el consenso del principal partido de la oposición, el Partido Popular, que anunció que la cambiaría en cuanto llegara al poder. La segunda Estrategia, ya consensuada entre los dos partidos principales constituyendo una política de Estado, se caracteriza por la continuidad con la de 2011, siendo los cambios más de forma que de fondo¹⁴.

⁹ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 1; de la lógica general del documento entendemos que existe una diferencia de concepto entre "socios" y "aliados"; los primeros son los Estados miembros de la UE, mientras que los segundos aquéllos de la OTAN.

¹⁰ Un reciente estudio empírico desarrollado por el think-tank "Notre Europe" demuestra que, en torno a un tercio, de la legislación que se aplica en Francia tiene como origen el nivel legislativo europeo, sea directamente o indirectamente, esto es, a través de Directivas. Bertoncini, Yves: "Les interventions de l'UE à niveau nationale: quel impact?", Notre Europe, *Études et Recherches*, nº 73 (Junio 2009).

¹¹ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 6.

¹² El concepto de Seguridad Humana se exponía y desgranaba en su doble faceta, por primera vez en el "Informe sobre Desarrollo Humano" del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 1994. Véase al respecto: Kaldor, Mary (2007): *Human Security*, Cambridge, Polity Press; Pérez de Armiño, Karlos y Mendia Azkue, Irantzu (eds.) (2013): *Seguridad humana: aportes críticos al debate teórico y político*, Madrid, Tecnos; Jiménez Olmos, Javier (2013): *Seguridad Internacional. Del poder militar a la seguridad humana*, Zaragoza, Mira Editores.

¹³ "Estrategia Española de Seguridad" (2011).

¹⁴ Entrevistas desarrolladas entre funcionarios nacionales dedicados a esta cuestión subrayan el carácter más participativo e inclusivo del proceso de redacción de la de 2011, donde se pidieron informes especializados a una gran cantidad de Ministerios y órganos del Estado. En cambio, la de 2013, que parece ser una actualización de la primera, fue fruto de un procedimiento de revisión circunscrito al órgano redactor.



La ESN de 2011, elaborada bajo la dirección de Javier Solana, constituyó el primer intento de dotar de una visión estratégica al conjunto de la acción del Estado en materia de seguridad y presenta entre sus principales virtudes la de establecer un *continuum* entre las amenazas de seguridad externa e interna¹⁵. El cargo anterior que Solana desempeñara fue el de Alto Representante de la PESC de la UE. Por ello una primera impresión nos indicaría que la UE debe tener un lugar destacado y protagonista en las ESN españolas. Aquí avanzaremos parte de nuestro análisis afirmando que en ambas se hace referencia a la UE, y que en el caso de la de 2011 está más presente que en la de 2013, pero, a nuestro juicio, de una forma excesivamente reducida a la de ámbito de actuación y no en los otros dos vectores planteados más arriba. Aunque en la de 2011 se detectan más referencias a la UE, resulta igualmente insuficiente.

Estos instrumentos de política pública siguen el nuevo enfoque desarrollado desde Estados Unidos en el contexto post-11 de Septiembre y que se ha extendido por la mayor parte de los Estados de nuestro entorno¹⁶. Tienen diversas funciones entre las que destacan dar respuesta a los nuevos desafíos en materia de seguridad consecuencia del entorno complejo de la globalización, desde la globalidad, esto es, una perspectiva omnicomprendensiva que incluyan todas las ramas y capacidades de un Estado. Igualmente pretenden la identificación temprana de los riesgos, intentando superar un enfoque meramente reactivo para centrarse en el preventivo y la capacidad de recuperación o resiliencia. Finalmente, constituyen una oportunidad para que el Gobierno exponga a sus ciudadanos los riesgos existentes a su seguridad y los instrumentos y capacidades con que se cuenta para enfrentarlos¹⁷. Además, la ESN trata de responder a las “insuficiencias de las estructuras y procedimientos de coordinación existentes para abordar problemas complejos”¹⁸. Todos estos objetivos serán mejor servidos si se contempla adecuadamente la dimensión europea de la seguridad, en la medida en que tanto los desafíos como las respuestas a muchos de los problemas de seguridad no pueden abordarse adecuadamente sin considerar la acción política europea.

3. ¿Compatibilidad o divergencias de la ESN con la Estrategia Europea de Seguridad?

La naturaleza de un ejercicio estratégico como éste, y dado que muchos de esos desafíos derivan de las interdependencias generadas a escala europea, hacen prioritario que la seguridad se aborde también a escala de la propia UE. Esto viene reforzado por el hecho de que la UE presenta relevantes limitaciones institucionales para reaccionar con carácter

¹⁵ Para un análisis de la ESN de 2011, véase: Jiménez Olmos, *op. cit.*, pp. 127-140.

¹⁶ Sobre la función de las estrategias para la seguridad de un país, véase: Arteaga, Félix (con la colaboración del Grupo de Trabajo sobre Estrategias de Seguridad Nacional del Real Instituto Elcano: “Propuesta para la Implantación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España”, Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo* 19/2011 (16 de diciembre de 2011).

¹⁷ Así en un documento de reflexión del CESEDEN sobre los motivos para elaborar una ESN se incluían: la necesidad de un enfoque sobre la seguridad unitario, coordinado y centralizado; la diversidad e importancia de los riesgos existentes; la mejor utilización del importante volumen de recursos necesarios para hacerlos frente; plasmar claramente el nivel de ambición del país; obtener sinergias entre las instituciones intervinientes; definir el papel de la industria en el conjunto; acercar a la sociedad el debate sobre seguridad; y generar consensos políticos y mayor transparencia”. Centro Superior de Estudios sobre la Defensa Nacional (CESEDEN): “Hacia una estrategia de seguridad nacional para España”, *Documentos de Seguridad y Defensa*, nº 25 (Febrero de 2009).

¹⁸ Arteaga, Félix: “La Estrategia de Seguridad Nacional 2013”, Real Instituto Elcano, *Comentarios Elcano* 37/2013 (31 de mayo de 2013).



preventivo¹⁹. Esto es consecuencia fundamentalmente del carácter intergubernamental de la Política Exterior de Seguridad Común, que hace necesaria una decisión común por unanimidad para que la UE cuente con una política exterior propia en un ámbito determinado. En esta área política, donde no hay competencias europeas propias, la UE se comporta como una organización internacional clásica sometida a políticas intergubernamentales y, consecuentemente, las instituciones comunes carecen de competencias ejecutivas, lo que resulta inexcusable para la pro actividad y la reacción rápida.

Desde estas carencias políticas e institucionales claves se planteó la necesidad de que la UE contara con su propia Estrategia de Seguridad. El Consejo Europeo aprobó la Estrategia Europea de Seguridad (EES) en diciembre de 2003, pero no tiene exactamente la misma función que la ESN²⁰. A primera vista puede afirmarse que la finalidad de ese instrumento estratégico sería articular y coordinar las capacidades europeas y nacionales para los desafíos comunes a la seguridad. Realmente, la función político-jurídica de este instrumento estratégico europeo es otra: consensuar las orientaciones y principios generales relativos a la acción exterior y la seguridad entre los Estados europeos, con la finalidad de que las posteriores discusiones para aprobar una decisión política concreta fueran más fáciles, al contar ya con un marco consensuado de referencia. Se trataría así de reforzar la eficacia y la rapidez de la decisión común en temas exteriores, intentando que la UE fuera un actor más proactivo.

Este documento de orientación política de la acción exterior europea se explica también a la luz de las divisiones entre Estados miembros que la UE sufrió en ese año como consecuencia de las posiciones nacionales divergentes sobre la Guerra de Irak. La EES, que salió también de la pluma de Javier Solana, entonces Alto Representante de la PESC, presentaba una concepción innovadora de una visión europea de la seguridad, que debía vertebrar la acción exterior común. Visión que se ha calificado de multidimensional o comprensiva, ya que incluye las dimensiones política, socio-económica, ecológica, cultural y militar, y cooperativa, en la medida en que pone el énfasis en el diálogo, la cooperación y la asociación²¹. También se ha subrayado la singularidad de un enfoque que subraya las causas de la inestabilidad, más que los efectos, y que propone para abordarlas dos recetas, multilateralismo y regulación internacional²².

En esa visión amplia o multidimensional de la seguridad coinciden tanto la EES como la ESN, no tanto en la finalidad política de los respectivos textos que es diferente. Así la EES comienza reconociendo la relevante aportación que ha constituido la creación de la UE para

¹⁹ Sobre las características de la Política Exterior Común véase, entre otros: Cameron, Fraser (2012): *An Introduction to European Foreign Policy*, London, Routledge; Hill, Christopher y Smith, Michael (eds.) (2005): *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press; Keukeleire, Stephan y McNaughtan, Jenniffer (2008): *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan; Bretherton, Charlotte y Vogler (2006): *The European Union as a global actor*, London, Routledge; Cremona, Maris y De Witte, Bruno (eds.) (2008): *EU Foreign Relations Law. Constitutional Fundamentals*, London, Hart Publishing.

²⁰ Consejo Europeo: "Una Europa segura en un mundo mejor, Estrategia Europea de Seguridad", Bruselas (12 de diciembre de 2003); cinco años después se adoptó un Informe de actualización, que se limita a ratificar el enfoque anterior y actualizar alguno de sus extremos. Véase: Consejo Europeo: "Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad "Ofrecer seguridad en un mundo en evolución", Bruselas (11 de diciembre de 2008).

²¹ Biscop, Sven (2005): *The European Security Strategy. A Global Agenda for Positive Power*, Farnham, Ashgate, pp. 1-14.

²² Aldecoa Luzárraga, Francisco: "Una Constitución para Europa y su Política Exterior Común: hacer gobernable la globalización", Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo* 1/2004 (9 de enero de 2004), pp. 24-26.



conseguir paz y seguridad en Europa, pero que las amenazas a la seguridad de los Estados miembros no han desaparecido y que, por tanto, "Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor"²³. Se ve, por tanto, aquí un primer objetivo del documento que es poner la base para una acción común europea y contribuir a encontrar consensos en futuras decisiones de política exterior y, especialmente, de política de seguridad, avanzando los desafíos y amenazas comunes y posibles vías de respuesta. La finalidad de la ESN es, por el contrario, acentuar la pro actividad y la acción en el mismo sentido de todas las capacidades del Estado.

Existen paralelismos en los desafíos y las amenazas que se identifican en ambas Estrategias. Así para la EES las principales amenazas son el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la fragilidad de Estados y la delincuencia organizada. En el caso de la ESN se recogen todas estas amenazas, salvo la fragilidad de Estados, que se contempla como una de los ejemplos de conflictos internos que afectan al orden internacional²⁴. La ESN, además, contempla un número más amplio de amenazas. Algunas de ellas pueden explicarse por la evolución de las interdependencias y de la realidad internacional en los diez años que separan las dos Estrategias. Otras por el hecho de que la visión europea de la seguridad, aun siendo un planteamiento de seguridad humana, es menos amplia que la de la ESN, y se ciñe al concepto más tradicional de libertad frente al temor. Igualmente hay que tener en cuenta la división institucional que existía en 2003 entre los ámbitos comunitarios y los PESC y el hecho de que la EES sólo estaba destinada a constituir el marco de referencia de ésta última.

En lo que se apartan radicalmente las dos Estrategias es en los objetivos o líneas de acción planteadas, lo que se debe a las distintas competencias que tienen ambos niveles de poder. En el caso de la EES se esbozan tres objetivos estratégicos bastante indeterminados, pero que luego resultan rellenos más bien con sugerencias de actuación. En primer lugar, bajo el imperativo título de "hacer frente a las amenazas" se encontrarían actuaciones tan diferentes como aprobar regulación europea para cooperar en materia de lucha contra el terrorismo, promover el desarrollo y la verificación de tratados internacionales que combatan la proliferación, desarrollar operaciones de gestión de crisis o, especialmente, contribuir con el arma económica a promover la democracia y el buen gobierno en terceros Estados y estabilizar y desarrollar Estados a través de la cooperación para el desarrollo²⁵.

El segundo objetivo estratégico de la EES es "construir seguridad en los Estados vecinos"²⁶. Por una parte, declara como ámbito prioritario de las políticas de seguridad europea los países situados en sus fronteras exteriores, en el Cáucaso Sur y en la cuenca mediterránea. Se plantean las bases para el desarrollo de lo que luego se conocería como Política Europea de Vecindad, que pretende la neutralización de las amenazas provenientes de estos países a través de su estabilización y la creación de interdependencias con la UE que conduciría hasta la integración económica con la misma, aplicando la noción de que el bienestar genera seguridad²⁷. Finalmente, el tercer objetivo estratégico es la constitución de un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz, esto es, abordar todos los

²³ "Una Europa segura en un mundo mejor", *op. cit.*, p. 1.

²⁴ "Estrategia de Seguridad Nacional", *op. cit.*, p. 24.

²⁵ "Una Europa segura en un mundo mejor", *op. cit.*, p. 6.

²⁶ *Ibid.*, p. 7.

²⁷ En otro lugar analizábamos el objeto, la finalidad y las particularidades de la Política Europea de Vecindad. Véase: Guinea Llorente, Mercedes: "La Política Europea de Vecindad y la estabilización del entorno próximo: el caso de Europa Oriental", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 31 (Septiembre-Diciembre de 2008), pp. 805-831.



desafíos de la gobernanza global a través de la promoción del multilateralismo y la regulación internacional²⁸.

La EES se plantea también el objetivo de fortalecer algunas de las estructuras institucionales de la UE, y de sus Estados miembros en algunos casos, necesario para abordar eficazmente los desafíos en materia de seguridad²⁹. Se mencionan así el refuerzo de la dimensión proactiva de la decisión y de la política europea y de las capacidades civiles y militares que los Estados miembros ponen a disposición de la UE. Si bien en este caso se formula adecuadamente el problema, nada se articula en materia de soluciones, como resulta lógico, ya que dependen en todo caso de la voluntad política de los Estados miembros. En segundo lugar, se fija el objetivo de desarrollar políticas más coherentes, aludiendo directamente a una mejor coordinación entre políticas comunitarias y políticas PESC. En la búsqueda de la coherencia es muy relevante la aportación del Tratado de Lisboa en la medida en que prevé una institucionalidad común, de la mano del nuevo Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior³⁰. Finalmente, la tercera línea de acción pretende priorizar la cooperación internacional, sea bilateral o multilateral, con la finalidad de enfrentar conjuntamente las amenazas.

En conclusión, ambas Estrategias coinciden en la noción de seguridad que aplican y, parcialmente, en los desafíos y amenazas. En materia de respuestas estratégicas y adaptación política se apartan, como no puede ser de otra manera. Aquí cobra especial relevancia la diferente naturaleza de los dos actores implicados y las distintas competencias de las que ambos disponen para desarrollar sus objetivos en materia de política exterior y de seguridad. Puede, por tanto, afirmarse que ambas Estrategias son compatibles y complementarias, y que las dos sirven para reforzar, desde distintos ámbitos de acción, las posibilidades que España tiene para incrementar su seguridad.

4. Comparación con otras estrategias nacionales de nuestro entorno

Antes de entrar en el estudio propiamente dicho de la ESN, nos interesa abordar el análisis de la dimensión europea de las Estrategias de Seguridad Nacional de los grandes Estados de la Unión Europea con el objetivo de desarrollar un método comparativo. Hemos elegido las de los grandes Estados de la UE -Reino Unido, Italia y Francia-, dado que Alemania, como ya se ha comentado, no ha aprobado hasta este momento ningún instrumento de esta naturaleza. Nos proponemos plantear a grandes rasgos el papel que juega para estos Estados su pertenencia a la UE a la hora de formular sus políticas de seguridad, ejercicio que, necesariamente, tendrá que ser limitado y algo superficial. De su estudio, podremos extraer elementos que nos puedan ayudar para el análisis que queremos posteriormente desarrollar.

²⁸ Sobre esta cuestión puede examinarse el reciente trabajo de evaluación de las políticas multilaterales de la UE: Bouchard, Caroline, Peterson, John y Tocci, Natalie (eds.) (2014), *Multilateralism in the XXIst Century: Europe's Quest for Effectiveness*, Abingdon, Routledge.

²⁹ "Una Europa segura en un mundo mejor", *op. cit.*, pp. 12-13.

³⁰ Sobre el refuerzo de la institucionalidad común de la política exterior para reforzar la unidad, eficacia y coherencia, véase: Aldecoa Luzárraga, Francisco (Coord.) (2011): *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*, Madrid, Marcial Pons.



4.1. La Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido

En octubre de 2010, el nuevo Gobierno británico de coalición entre conservadores y liberales aprobaría su primera Estrategia de Seguridad Nacional³¹. Dadas la noción británica de la soberanía nacional y el peso del euroescepticismo en el seno del Partido Conservador, líder de la coalición y especialmente en la cartera de Asuntos Exteriores en manos de William Hague, no sorprende la ausencia manifiesta de la UE en su Estrategia de Seguridad³². Contra el argumento manido de que la seguridad no es una competencia transferida a la UE y por tanto no sería una referencia obligada en un texto de esta naturaleza, hay que argumentar que esta Estrategia hace suya también la visión amplia de una seguridad humana.

En este documento, que también destaca por su brevedad, vamos a encontrar escasas menciones a la UE. La mayor parte de las veces aparecerá unida a otras organizaciones internacionales como la ONU o la OTAN que sirven para que el Reino Unido, a través de su actuación proactiva, pueda disfrutar de un entorno internacional de mayor seguridad, pero no aparece como organización prioritaria. Así, por ejemplo, el prefacio firmado por los dos socios de la coalición Cameron y Clegg subraya que la defensa de los intereses británicos debe realizarse a través de la red de alianzas y relaciones, principalmente con los Estados Unidos, y, en segundo lugar, como miembro de organizaciones como la UE, la OTAN y la ONU³³. En varios lugares a lo largo del texto, la propia Estrategia se referirá a la UE como parte de los instrumentos a su alcance para promover sus intereses, igualmente trazando un paralelismo con la OTAN³⁴.

La Estrategia británica destila una visión realista de las dinámicas de organización internacional, la UE es considerada única y exclusivamente un instrumento para mejor promover los intereses británicos. Sólo va a aparecer una vez la pertenencia a la UE como elemento de definición del Reino Unido en la sociedad internacional y de forma muy acorde con la visión británica del proyecto europeo: intergubernamental y librecambista. Así, sí se menciona entre las fortalezas británicas para ser un centro económico de referencia entre Asia y América el hecho de que pertenezca al Mercado Único Europeo³⁵.

³¹ "A Strong Britain in an Age of Uncertainty: the National Security Strategy", HM Government, Londres (Octubre 2010).

³² Esta línea euroescéptica estallará dos años y medio después cuando Cameron, respondiendo a las tensiones dentro de su partido y al auge del eurófobo United Kingdom Independence Party (UKIP), replanteará la pertenencia del Reino Unido a la UE. Propondrá una renegociación de las competencias cedidas a la UE, con vistas a la renacionalización de algunas de ellas y la revisión de otras reglas de funcionamiento del sistema europeo. Posteriormente propone someter los resultados de estas nuevas condiciones de pertenencia a un referéndum, en el cual el pueblo británico sería llamado a decidir sobre si permanecer en la UE con las nuevas condiciones o ejercer su derecho de retirada. Ver: Cameron, David, Prime Minister: "Speech on Britain in the European Union", Londres (23 de enero del 2013).

³³ Literalmente afirma "... to use our unique network of alliances and relationships – principally with the United States of America, but also as a member of the European Union and NATO and a permanent member of the UN Security Council", ver: "A Strong Britain in an Age of Uncertainty", p. 4. El mismo enfoque se repite en la p. 22, en el apartado relativo al papel británico en los asuntos internacionales.

³⁴ "This Strategy outlines the international context in which we can best pursue our interests: through a commitment to collective security (...); through an open global economy (...); and through effective and reformed international institutions including the North Atlantic Treaty Organisation (NATO), as the anchor of transatlantic security, and our vital partnership in the European Union (EU)", ver: *Ibid.*, p. 10; en otro punto se añade: "Through NATO, the EU and other alliances we share our security needs and gain collective security benefits", ver: *Ibid.*, p. 15.

³⁵ "Our location and our time zone position us as a link between the economic centres of Asia and America, as well as forming part of the European single market", ver: *Ibid.*, p. 21.



La visión del Gobierno británico no lo considera un sistema político de integración del que se es parte, ni del cual dependen la mayor parte de las interdependencias que nos hacen vulnerables en la actualidad. Tampoco se tiene en cuenta el hecho de que promover una economía abierta o luchar contra el cambio climático, como se propone como línea de acción en distintos momentos de la Estrategia, dependan inexcusablemente de la acción conducida en el seno de la UE, por la falta de competencias nacionales o de capacidades críticas para detentar poder internacional³⁶. Desde luego no sorprende que no se refiera a políticas desarrolladas en el seno de la UE cuando se alude a los instrumentos concretos que el Reino Unido puede desplegar para incrementar su seguridad y promover sus intereses en el mundo. Es coherente con la propia visión británica de sus relaciones con Europa en general y la UE en particular, y especialmente, con el marcado acento euroescéptico del Ministro al mando de las Relaciones Exteriores. No obstante, no parece que resulte muy útil una Estrategia que obvia elementos tan relevantes de la realidad que podrían ser utilizados en beneficio del interés británico como en ocasiones han propuesto otros actores políticos relevantes de la escena británica³⁷.

4.2. El marco político y estratégico de la política de seguridad italiana

Italia no ha aprobado una Estrategia de Seguridad Nacional como tal, pero su Directiva para una política militar contiene una descripción detallada del entorno político y estratégico, y su análisis puede ayudarnos para desvelar las fortalezas y debilidades de nuestra ESN³⁸. Al realizar la comparación, en cualquier caso, tendremos que tomar nota de las diferencias entre la finalidad de una Directiva militar, que pretende servir de referencia para la organización de las capacidades militares exclusivamente, y una Estrategia de Seguridad, llamada a articular de forma coordinada todas las capacidades del Estado. El análisis de la Directiva italiana incide fundamentalmente en dos dimensiones de la seguridad: la seguridad internacional "clásica" amenazada por la desestabilización de terceros y la seguridad económica y financiera.

De la Directiva italiana llama la atención que el país se considere a sí mismo como parte tanto de la UE y de la OTAN, siendo por tanto para Italia la pertenencia a la UE un elemento definitorio de su identidad y de su lugar en el mundo³⁹. Tal y como aparece en la Directiva, la UE es el punto de referencia para el análisis de la seguridad italiana tanto en términos económicos como de seguridad clásica. En este último ámbito se alude igualmente a la OTAN. Por el contrario, hay escasas por no decir ninguna referencia a sí mismo como Estado actuando independientemente en materia de seguridad. En ese sentido, reconoce claramente

³⁶ Véase a título de ejemplo la p. 18 de la ESN 2013.

³⁷ En este sentido, llamaríamos la atención sobre diversos Informes de la Cámara de los Lores que abogan porque el Reino Unido aproveche las estructuras de cooperación de la política de defensa europeas en tanto le resulte de provecho tanto en términos políticos como económicos e industriales; ver: House of Lords, European Union Committee: "European Defence Capabilities: lessons from the past, signposts for the future", Londres (2012).

³⁸ "Ministerial Directive on the military policy for the year 2013", Ministerio Italiano de Defensa, Roma (2013).

³⁹ Al describir y analizar el contexto internacional de referencia en ningún momento se alude a Italia sino al marco de la Unión Europea como referente para el cual evaluar la seguridad. En este sentido, termina ese epígrafe afirmando "European Union countries should not overlook these developments, otherwise they will be progressively marginalized and their influence on the world scenario will decline while they will become increasingly permeable to destabilizing factors originated within other world regions". "Ministerial Directive on the military policy for the year 2013", *op. cit.*, p. 6.



las limitaciones italianas como actor independiente de la seguridad y la defensa y el hecho de la fortaleza que supone la pertenencia a estas organizaciones/sistemas políticos⁴⁰.

En este contexto, la UE tiene un protagonismo relevante, tanto como elemento para describir el entorno de seguridad de Italia, como ámbito de acción y como instrumento para reforzar la seguridad italiana. En el primer sentido, la descripción del contexto de seguridad internacional, la Directiva comienza enumerando la contribución de la UE a la seguridad del continente europeo, tanto a través de su proyecto de reconciliación de enemigos como a través de la estabilización conseguida por su política de ampliación, todavía abierta a nuevos Estados del continente⁴¹. Va a aludir tanto a la UE como a la OTAN como instrumentos para estabilizar las regiones vecinas que amenazan la seguridad italiana, a través de una variedad de instrumentos que apoyen la democratización y gobernanza de estos países. Igualmente atribuye a ambas organizaciones la responsabilidad de llevar a cabo una relación especial con Rusia, actor relevante de la seguridad internacional. Termina su valoración del entorno de seguridad alertando sobre el peligro de que los miembros de la UE sean complacientes sobre sus aportaciones a la seguridad y no presten suficiente atención a las nuevas dinámicas del sistema internacional, lo que puede marginarlos y exponerlos crecientemente a desestabilizaciones provenientes de otras regiones.

En relación a las áreas de acción, en el ámbito de la seguridad europea, la Directiva señala los avances en la integración que está sufriendo en la actualidad la UE derivados del Tratado de Lisboa, de la mayor gobernanza económica consecuencia de la crisis y de la creciente asunción de misiones internacionales en el marco de la PCSD. No obstante, se reconoce que para que la UE pueda estar a la altura de las demandas en materia de gestión de crisis, generadas por la ambición de su política global, los Estados miembros deben profundizar su cooperación en los ámbitos de seguridad y defensa⁴². Se entiende, aunque no lo diga, que Italia apoyaría este desarrollo de la PCSD. En relación al marco económico y financiero, la Directiva reflexiona sobre las causas de la crisis del euro, detalla los mecanismos, y normativas adoptados en el seno de las instituciones comunes para abordar los desequilibrios que amenazaban al euro. El Gobierno italiano se declara comprometido con los objetivos de la integridad de la eurozona, del refuerzo de la coordinación de las políticas económicas y de la estabilidad financiera⁴³.

En el plano de las actuaciones para incrementar la seguridad internacional, se subraya el compromiso italiano en seguir contribuyendo a la gestión de crisis internacional a través de la UE y la OTAN. Se reafirma contundentemente la importancia de la estabilidad económica y financiera no sólo para la propia UE sino para el conjunto del sistema internacional y, por ello, el decidido compromiso italiano con asegurar la estabilidad de la moneda única en el largo plazo. En coherencia con toda la línea de la Directiva se afirma "El respeto absoluto de nuestros compromisos en la UE es un elemento fundamental de nuestra política nacional"⁴⁴. Se compromete consecuentemente con las reducciones del déficit público y deuda pública señaladas por las autoridades europeas como condición esencial para definir las opciones de su política de defensa.

⁴⁰ Así afirma taxativamente: *"Italy, similarly to other European countries, will not be able to pursue its political goals in the field of defence policy on a strictly national plan. On the contrary, closer and closer cooperation with NATO allies and European partners must become a fundamental element of our national policy"*, ver en: "Ministerial Directive on the military policy for the year 2013", *op. cit.*, p. 11.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 3-5.

⁴² *Ibid.*, p. 6.

⁴³ *Ibid.*, p. 7.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 8.



En el plano específico de las capacidades de defensa, se reconoce que Italia por su cuenta no es capaz de desarrollar sobre una base nacional sus objetivos políticos y que la cooperación en el seno de la UE y la OTAN es un elemento fundamental de la política nacional. Por ello, establece que el desarrollo de sus capacidades debe ser coherente con las directrices de estas dos organizaciones y explotarse al máximo las oportunidades que los enfoques del “*Pooling & Sharing*” de la UE y la “*Smart Defence*” de la OTAN ofrecen para transformar las fuerzas militares en un instrumento apto para enfrentar los desafíos actuales. Por si hubiera dudas sobre la implicación italiana en la política europea y en como considera que la cooperación europea debe ser el instrumento de referencia para incrementar la seguridad italiana, el documento apoya abiertamente que el objetivo final debe ser la integración de las políticas de defensa de todos los Estados miembros a través de una armonización gradual y en coherencia y sinergia con la OTAN⁴⁵. En paralelo apoya abiertamente el desarrollo de la cooperación europea en las industrias de defensa y las capacidades tecnológicas para apoyar esta integración de las capacidades de defensa y mejorar las operaciones multinacionales de gestión de crisis.

Para la seguridad italiana, la integración europea es la referencia, apoyándose explícitamente el desarrollo de una Política Europea de Defensa, que es para ellos, el único camino para que Italia pueda contar con un sistema de defensa efectivo y adecuado a los actuales desafíos en materia internacional. Nos encontramos, por tanto, en la visión opuesta de la Estrategia británica, en la medida en que se plantea el presente y el futuro de la seguridad italiana en el marco de la integración europea, para la cual se apoya explícitamente su desarrollo político.

4.3. El Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional de Francia

En el año 2013, cinco años después de la anterior, el Gobierno francés de François Hollande aprobaba su Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional, documento de estrategia para articular todas las capacidades nacionales para reforzar la seguridad francesa⁴⁶. Tiene, por tanto, el mismo alcance y ambición que el español, aunque responda a otra denominación y sea mucho más largo y prolijo en su análisis⁴⁷. Como el español, reflexiona en el entorno de seguridad de Francia y cuáles deben ser los fundamentos de la seguridad francesa, analiza el estado del mundo, las prioridades estratégicas y los medios o instrumentos para conseguir esos objetivos. Tiene algunos capítulos más, que no encuentran correlación en el español, entre los cuales destacaríamos el quinto, relativo al compromiso de Francia en la OTAN y en la UE, capítulo de importancia central para nuestro análisis.

⁴⁵ “*The final goal must be the integration of the defence policies of the European countries, to be implemented through the gradual harmonization of their Force planning processes and military requirements. The capability development process enacted within the framework of NATO and the EU must also be harmonized concurrently. Italy, a member of both institutions from their very beginning, must concretely boost synergies between them. European countries will not be able to make significant steps forward in terms of operational capabilities and autonomy of action without a clear synergic commitment that can function as the basis for future integration in the field of security and defence policies*”, ver en *Ibid.*, p. 11.

⁴⁶ “*Livre blanc de la Défense et Sécurité Nationale*”, *Ministerio Francés de Defensa*, París (2013).

⁴⁷ En un análisis comparativo de ambos documentos se ha destacado que ambas Estrategias comparten muchos puntos en común como una visión análoga del mundo, en la noción amplia y multidimensional de la seguridad y en la determinación de asumir los compromisos internacionales. Se subrayan que las diferencias, fruto de la historia y de la cultura política de ambos Estados, son fundamentalmente tres: la disuasión nuclear, la arquitectura nacional de seguridad y el papel que se otorga en la Estrategia al planeamiento de las Fuerzas Armadas para asegurar la defensa nacional. Véase a este respecto: Laborie, Iglesias, Mario: “*Las Estrategias de Seguridad Nacional de Francia y España: un análisis comparado*”, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), *Documento de Análisis*, 42/2013 (12 de julio de 2013).



A nuestro juicio, la estrategia francesa es la que trata de manera más completa la dimensión europea, en la medida en que desarrolla el triple vector. Analiza su situación y rol en el mundo desde la realidad de su integración en la UE, integra las necesidades de la seguridad europea en sus prioridades estratégicas y las traduce en un proyecto político para el futuro europeo y se sirve de las políticas, medios e instrumentos europeos para incrementar su propia seguridad. Esta dimensión europea se encuentra presente, incluso, en el propio equipo redactor, que cuenta con un alemán y un británico y con un representante de la UE, junto con los miembros del Gobierno francés en calidad de expertos⁴⁸. Siendo un trabajo concienzudo, largo y prolijo, de 160 páginas, aquí sólo podemos resumir y comentar algunos de sus aspectos más significativos.

En primer lugar, el aspecto más reseñable es el hecho de que Francia se define, desde los primeros párrafos, como una potencia europea, haciendo de la UE el elemento de referencia de su posición internacional⁴⁹. Se subraya la aportación del proceso de integración europea a la paz y seguridad del continente europeo, y especialmente de Francia⁵⁰. Esto puede explicarse incluso como reivindicación de la aportación francesa al proyecto, que encuentra sus orígenes en la proposición del Ministro francés Schuman y el original plan político de Monnet.

Se reconoce igualmente que la función de la UE para sus Estados miembros en nuestros días no es otro que permitirles conservar el control de su destino en el entorno de la globalización⁵¹. Por todo ello, se contempla la seguridad francesa de manera simbiótica con la seguridad europea, que sólo podrá fortalecerse a través de la continuación del proceso de integración⁵². Se parte de la idea de que Francia es parte de la "comunidad de destino" que es la UE, y todo el Libro Blanco desarrollará este enfoque, entendiendo los desafíos a la seguridad francesa, las estrategias necesarias y las capacidades a construir como aquellos que afectan de igual manera a la seguridad europea.

De hecho se afirma que las nuevas demandas que enfrenta la UE en materia de seguridad dan una razón suplementaria a Francia para que preste una atención especial al desarrollo de sus capacidades nacionales. Recuerda que esa responsabilidad que debe asumir la UE en su seguridad y en la seguridad internacional apela a la necesidad de una mayor

⁴⁸ Bajo la Presidencia de Jean-Marie Guéhenno, la Comisión redactora reunió a representantes del Parlamento, de los distintos Ministerios y un conjunto de expertos. Entre ellos destacan representantes de instituciones europeas como es el caso de Claude-France Arnould, Directora Ejecutiva de la Agencia Europea de Defensa; Wolfgang Ischinger, alemán, Presidente de la Conferencia de Munich para la Seguridad, y Peter Ricketts, británico, Embajador del Reino Unido ante Francia.

⁴⁹ Así, el primer epígrafe relativo a la descripción del entorno internacional de seguridad se titula muy significativamente "*La France, puissance européenne, au rayonnement global*", ver en "Livres blancs de la Défense", *op. cit.*, p. 13.

⁵⁰ Se comienza recordando la importancia de la aportación del proyecto europeo a las condiciones de paz y seguridad de Francia, de Europa y de mundo. "*Elle fait partie d'un ensemble politique, l'Union européenne, qui a rendu impensable la perspective d'un conflit dans son sein (...) Aujourd'hui, l'Europe concourt à la sécurité collective en intervenant à la gestion de crises régionales. Elle le fait en promouvant des valeurs qui ont une portée universelle*", en *Ibid.*, *Idem*.

⁵¹ "*En ouvrant à ses membres la possibilité de forger ensemble les conditions d'un avenir partagé, l'Union européenne conforte leur capacité de conserver la maîtrise de leur destin dans l'environnement de la mondialisation*", ver en *Ibid.*, p. 16.

⁵² "*La réussite interne de l'Union constitue non seulement une clé de l'avenir politique et économique de la France mais aussi un fondement essentiel de sa sécurité, en contribuant à construire un monde que corresponde à ses valeurs (...) C'est dans cette perspective qui constitue pour elle un objectif essentiel, que la France conçoit son avenir et l'exercice de sa souveraineté*", ver en *Ibid.*, p. 17.



cooperación de todos los Estados miembros⁵³. Plantea igualmente su propia estrategia de seguridad como instrumento a partir del cual construir con el resto de Estados miembros un diálogo profundo sobre la gestión de las interdependencias mutuas.

En segundo lugar, el Libro Blanco establece la posición francesa frente a la profundización europea que se está produciendo en nuestros días como consecuencia de la crisis y cuál ha de ser la función europea en la seguridad internacional. Se valora así cómo los efectos de la crisis han recortado la influencia internacional de la UE y cómo este hecho expone a la UE y a Francia a una situación de mayor vulnerabilidad⁵⁴. En esta dimensión de la UE como ámbito de acción, se realiza un análisis frío y acertado de cuáles son los desafíos que hoy amenazan al proyecto europeo, tanto respecto a la profundización de la Unión Económica y Monetaria como del necesario progreso en materia de cooperación en seguridad y defensa⁵⁵. Se afirma en relación a estos dos desafíos una posición integracionista, que persigue negociar y trabajar por el incremento de la cesión de soberanía y la profundización de la Unión Política. Para Francia la mejor estrategia para incrementar su seguridad e influencia internacional pasa por el fortalecimiento de la UE, para el cual esboza su proyecto y considera que este modelo de “interdependencias organizadas” es la mejor garantía para una UE y un mundo más seguros⁵⁶.

En esta dimensión de la UE como ámbito de acción, el Libro Blanco apuesta decididamente por la opción de una defensa europea integrada, eficaz y creíble, en paralelo a una cooperación más amplia en el seno de la OTAN, que se entiende como no concurrente sino complementaria⁵⁷. No es ingenua, sin embargo, respecto a las dificultades para progresar en su consecución⁵⁸. El Libro Blanco recoge en su capítulo quinto una verdadera agenda para el desarrollo futuro de la Política Común de Seguridad y Defensa, que considera una prioridad absoluta para Francia, convencida de que “una respuesta europea será superior a la suma de respuestas nacionales” y más en el contexto de crisis, que limita la inversión nacional en capacidades de defensa⁵⁹. Justifica la necesidad de desarrollar esta integración reivindicando la necesidad de capacidades “duras” de defensa si “Europa no quiere quedarse fuera del juego de los Estados poderosos y contribuir a la constitución de un orden internacional más estable”⁶⁰.

En el ámbito de la PCSD, llama la atención sobre la necesidad de actuar preventivamente para evitar crisis en la vecindad, mejorar aspectos sustanciales para el desarrollo de misiones de gestión de crisis y, finalmente, cooperar en materia de capacidades⁶¹. En este sentido, resulta especialmente significativa la reflexión que se hace sobre la necesidad de incrementar los acuerdos bilaterales o multilaterales entre algunos de los Estados miembros como vía para avanzar la cooperación europea en materia de capacidades

⁵³ “L'évolution du contexte géopolitique, économique et budgétaire commande d'approfondir le développement volontariste de convergences stratégiques entre Européens”, ver en *Ibid.*, p. 22.

⁵⁴ “Les conséquences stratégiques de ces évolutions affectent en profondeur les conditions de la sécurité de la France et de ses partenaires de l'Union européenne. Si le spectre d'une conflagration majeure née en Europe s'est éloigné, les Européens ne peuvent ignorer le monde instable qui les entoure et auquel ils sont indissolublement liés”, ver en *Ibid.*, p. 32.

⁵⁵ Véase al respecto el análisis desarrollando en las páginas 30 a 33.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 39.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 63.

⁵⁸ “La France réaffirme son ambition en faveur d'une défense européenne crédible et efficace, mais elle ne saurait ignorer les difficultés auxquelles se heurte le développement du cadre européen”, ver en *Ibid.*, p. 61.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 64.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 65.

⁶¹ Ver *Ibid.*, pp. 65 a 68 y pp. 97-100.



de defensa, evitar duplicidades y colmar lagunas. Se defienden estos partenariados intergubernamentales, por la dificultad de avanzar entre todos los Estados miembros, por las diferencias conceptuales existentes y se afirma que son compatibles con las iniciativas multilaterales desarrolladas en el seno de la UE. En paralelo se apoya la idea de profundizar también la cooperación para el refuerzo de la capacidad industrial europea en materia de desarrollo tecnológico y competitividad internacional.

En tercer lugar, la Estrategia francesa considera a la UE como un instrumento para incrementar la seguridad francesa y reforzar la posición francesa en el mundo. Así tanto en la evaluación de los desafíos como en las prioridades estratégicas, junto al análisis de la posición francesa se encuentra también la europea, barajándose las dos dimensiones en paralelo. De incluso, entre las prioridades estratégicas, las número dos y tres se refieren específicamente a la dimensión europea de la seguridad: garantizar con los socios y aliados la seguridad de Europa y del espacio nord-atlántico y estabilizar con nuestros socios y aliados la vecindad europea⁶². En el marco de la primera prioridad estratégica, la puramente nacional de defender el territorio y a los nacionales franceses, frente a amenazas como los ciberataques o las necesidades de evacuación de urgencia se alude a la aportación de la cooperación entre Estados europeos⁶³.

Desde el punto de vista de los instrumentos europeos para incrementar la seguridad de los Estados miembros, el Libro Blanco recuerda muy acertadamente la importante contribución que el Tratado de Lisboa presenta para la seguridad de los Estados miembros a través de la cláusula de asistencia mutua y la cláusula de solidaridad, que supone la respuesta de todos los Estados miembros en caso de que uno de ellos sufra un ataque armado, un ataque terrorista o una catástrofe de origen natural o humano⁶⁴. Igualmente se subraya la importancia que el Programa de Estocolmo, de lucha contra el terrorismo y la criminalidad, tiene para afrontar los desafíos a la seguridad interior⁶⁵. En el ámbito de los desafíos presentados por la vecindad europea, se alude de distintas maneras a la necesidad de una política europea común para garantizar la seguridad francesa y europea en las relaciones con países como Rusia, Turquía, los del Mediterráneo, los del Sahel o los de Europa Oriental, subrayándose la necesidad de encontrar una visión europea común para abordar de manera concertada los desafíos procedentes de estas zonas⁶⁶. En este sentido, la estrategia de seguridad francesa quiere en buena medida contribuir con su reflexión a una estrategia europea que tiene pendiente su actualización.

No toda la estrategia presenta una instrumentación igual de la dimensión UE para construir seguridad en Francia. Así sorprende que en la contribución de la paz en el mundo, al referirse a las relaciones con algunos actores internacionales, no haya una sola mención a la UE, como es el caso de Asia del Sur, China, Japón, o América Latina⁶⁷. Esta ruptura con la tendencia anterior es doblemente reseñable, dado que lo principal de las relaciones con estos países es de naturaleza comercial, cuya competencia exclusiva pertenece a la UE.

⁶² Así, las prioridades que se establecen son: “- *protéger le territoire national et les ressortissants français, et garantir la continuité des fonctions essentielles de la Nation;*

- *garantir avec nos partenaires et alliés la sécurité de l'Europe et de l'espace nord-atlantique;*

- *stabiliser avec nos partenaires et alliés les approches de l'Europe;*

- *participer à la stabilité du Proche-Orient et du Golfe Arabo-Persique;*

- *contribuer à la paix dans le monde*”, ver en *Ibid.*, pp. 47-59.

⁶³ *Ibid.*, p. 51.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 52.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 53.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 53-56.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 56-59.



En relación a la implementación de la estrategia para incrementar la seguridad, también en numerosos apartados se refiere a la cooperación europea como medio para incrementar la seguridad europea como es el caso de las capacidades espaciales y de satélites en materia de inteligencia, la cooperación europea para responder a los ataques a capacidades críticas o a la seguridad marítima⁶⁸. La misma alusión a la acción normativa europea se hace al referirse a las amenazas medioambientales o las relativas a la salud humana, al igual que a la importante contribución de la UE en materia de consolidación de la paz, para la que está especialmente bien dotada por el abanico de instrumentos de los que dispone. Se subraya igualmente la distinta aportación que la UE y sus Estados miembros puede presentar en ámbitos tan diferentes como el análisis del riesgo, la protección del territorio y de los espacios marítimo y aéreo, la lucha contra el terrorismo, las ciberamenazas, la proliferación, el narcotráfico y el tráfico de personas, la capacidad del Estado de responder a las crisis.

En conclusión, el Libro Blanco francés constituye, de todas las estrategias analizadas, la más perfeccionada en lo que atañe a la dimensión europea de la seguridad. Define la seguridad francesa en unión con la europea, y desarrolla coherentemente este enfoque tanto en relación con el compromiso francés de desarrollar la PCSD para mejorar la defensa francesa como en el recuento de la aportación de la UE como instrumento para incrementar la seguridad francesa. Constituye, por tanto, un buen modelo para contrastar la ESN de 2013.

5. La Unión Europea en la Estrategia Nacional de Seguridad: Un análisis transversal

En la ESN de 2013 vamos a analizar a lo largo de todo el texto los tres vectores señalados relativos a la dimensión europea de la seguridad nacional. En primer lugar, se tendrá en cuenta las implicaciones de la pertenencia a la UE en la definición de la situación objetiva de España en materia de seguridad. Segundo, se estudiará cómo se considera la UE como ámbito de acción específico con el objetivo de incrementar nuestra seguridad. En tercer lugar, se examinará en cada una de las líneas de acción establecidas en qué medida se considera la pertenencia a la UE y las políticas desarrolladas en su seno como instrumentos para incrementar y reforzar nuestra seguridad.

5.1. La pertenencia a la UE y la seguridad española

La presentación del Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, comienza la introducción de la Estrategia presentando a España como "país mediterráneo miembro de la Unión Europea, con una posición geográfica privilegiada al tiempo que compleja, tiene un perfil nítido y propio"⁶⁹. La pertenencia a la UE sólo sirve a efectos descriptivos, pero no se tienen suficientemente en cuenta sus implicaciones políticas. Así en el capítulo I, donde se propone una visión integral de la Seguridad Nacional, sorprende que no se aluda en ningún momento a la UE, ni a ninguna de sus estructuras ni políticas, como elementos que definen y condicionan la seguridad española⁷⁰.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 87-112.

⁶⁹ Introducción en "Estrategia de Seguridad Nacional", (2013), p. 1.

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 5-9.



Al hablar del nuevo entorno internacional, en varios lugares se hace referencia a la naturaleza transnacional de algunos de los nuevos riesgos y amenazas⁷¹. Más allá de esa generalidad, la UE no se tiene en cuenta como un elemento determinante de esa transnacionalidad creciente. Indudablemente la integración producida en el seno de la UE tiene como consecuencia la emergencia de nuevos riesgos y amenazas, o la escalada cualitativa de otros que se darían igual. Así, a título de ejemplo, a nuestro juicio las presiones migratorias en nuestra frontera Sur serían otras de no ser nuestro país miembro de la UE y el alcance de la crisis económica diferente de no pertenecer al euro.

En ese primer capítulo de la ESN, se afirma que la respuesta a riesgos y amenazas precisa “de la cooperación nacional y multilateral y la acción conjunta”, aunque luego veremos no se integra ese enfoque multilateral en las estrategias para construir seguridad nacional⁷². Entre los nuevos ámbitos donde se juega la seguridad del Estado se alude en varias ocasiones a la estabilidad económica y financiera, sin aludir a la UE, lo que resulta un absurdo, ya que de ella depende fundamentalmente la citada estabilidad⁷³. Resulta llamativo que se señale expresamente que la crisis económica y financiera es uno de los mayores retos, se afirma que afecta a España, al euro y a otras economías desarrolladas. No se menciona la pertenencia a la UEM como uno de los factores fundamentales de la crisis y, desde el cual deben provenir las respuestas. No existe ninguna alusión a los principales defectos de construcción de la Eurozona, que explican la especificidad de la crisis del euro y de sus Estados miembros. La acción para resolver tanto los elementos coyunturales de esta crisis como para prevenir futuras claramente sólo podrá proceder de la acción conjunta de la Eurozona, algo que la ESN ni menciona, como sí hacían tanto la estrategia italiana como la francesa. Corresponde a España como Estado miembro contribuir desde las instituciones del nivel europeo a encontrar respuestas para remediar los defectos de diseño de una UEM incompleta.

El final de este capítulo detalla el alcance que tiene la Seguridad Nacional como Política de Estado y cuáles deben de ser los principios informadores de la Estrategia. Aquí de nuevo no se encuentra ninguna alusión al nivel europeo. Así, por ejemplo, la unidad de acción se entiende de “todos los actores y los recursos del Estado” pero no se extiende al nivel supranacional, cuya asistencia debería integrarse para abordar adecuadamente los retos de seguridad⁷⁴.

5.2. La Unión Europea como ámbito de acción

En el Capítulo 2, relativo a la “Seguridad de España en el mundo”, se identifican los entornos estratégicos para España en un orden global en redefinición. Así se afirma que “Europa y el Mediterráneo son nuestras grandes prioridades estratégicas. El futuro de España, la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos están ligados en gran medida, a la evolución de esas regiones”⁷⁵. Es absolutamente desmedido e inadecuado poner las repercusiones para la seguridad española de estas dos regiones en pie de igualdad, incluso si no estableciéramos la equiparación entre Europa y la UE. La evolución del Mediterráneo puede afectarnos por su capacidad para generar desestabilización y transmitir a España riesgos como presiones migratorias, crimen organizado, terrorismo, seguridad en los suministros energéticos, etc. En el mismo sentido podría entenderse la desestabilización producida por los tres países de

⁷¹ Véase a título de ejemplo: *Ibid.*, p. 6.

⁷² *Ibid.*, *Idem.*

⁷³ *Ibid.*, *Idem.*

⁷⁴ *Ibid.*, p. 9.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 12.



Europa Oriental o del Cáucaso Sur que son objeto de la Política Europea de Vecindad. No es previsible, por el contrario, esperar tensiones de otros países de Europa, dada las profundas interdependencias existentes, o bien por la integración económica o por su vinculación a partir de la Política de Preadhesión.

La realidad de la integración europea, por el contrario, ha ligado nuestro destino en ámbitos económicos, políticos y sociales al de la UE. La acción inadecuada o inacción europea en materias donde se hayan cedido competencias afectan directamente a las políticas que pueda desarrollar el Estado, como ha puesto de manifiesto dolorosamente la crisis. La seguridad y el bienestar de los ciudadanos españoles dependen, por tanto, de la acción política europea en algunas áreas como pueden ser la economía, la seguridad alimentaria o las relaciones comerciales, en mucha mayor medida que del nivel estatal, que ya carece de competencias y autonomía en su actuación.

Resulta, por tanto, fundamental integrar el nivel de decisión europeo en las estrategias del Estado para construir seguridad. En un momento dado, esa acción consistirá en movilizar todos los recursos al alcance del Estado en las instituciones comunes para promover una decisión política o legislativa que se acomode a los intereses españoles. Esa actuación implica necesariamente la presentación de una posición coherente entre todos los representantes gubernamentales españoles, lo que no siempre se ha dado en el caso de los últimos Gobiernos⁷⁶. Para ello resulta fundamental el refuerzo de la coordinación de todas las capacidades gubernamentales de España, antaño ejercida desde la Secretaría de Estado de la UE, y cada vez más desdibujada por el auge de la diplomacia personalista de los distintos Ministros y la mayor facilidad del contacto directo. También implica actuaciones eficaces ante los representantes españoles en otras instituciones europeas (Parlamento Europeo, Comisión, Comités...) de forma que se promueva una defensa coherente de los intereses españoles.

La ESN concluye con un capítulo dedicado a la creación de un nuevo "Sistema de Seguridad Nacional", que se apoya en varios principios como la dirección política del Presidente del Gobierno, el funcionamiento integrado y coordinado de todas las Administraciones Públicas con competencia en materia de Seguridad Nacional y la optimización de los recursos disponibles⁷⁷. Sorprende que en esa nueva arquitectura, especialmente en el Consejo de Seguridad Nacional, no aparezcan específicamente personas encargadas de coordinar la acción nacional con la actuación europea. La integración de la dimensión europea y la defensa de nuestros intereses en esas estructuras implicaría la necesidad de contar al menos con el Secretario de Estado para la UE, con la finalidad de que active y coordine a los representantes españoles en las instituciones europeas. En la medida en que una de las funciones de ese Consejo de Seguridad es "dirigir y coordinar la gestión de crisis", y que la mayor parte de las operaciones de esta naturaleza en las que participa España son operaciones de la UE, parece imprescindible articular alguna forma de contacto y de implicación del SEAE en el Sistema de Seguridad Nacional con la finalidad de lograr esa coordinación⁷⁸. Esa relación podría asegurarse mediante la participación en el Sistema del representante español en el Comité Político y de Seguridad de la UE.

⁷⁶ Véanse algunos ejemplos de actuación incoherente de las distintas ramas de la Administración española en: Guinea Llorente, Mercedes: "España en la Política Exterior Común europea: los últimos diez años (2001-2011)", *UNISCI Discusión Papers*, nº 27 (Octubre 2011).

⁷⁷ "Estrategia de Seguridad Nacional", (2013), pp. 53-58.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 56.



El segundo vector clave de una estrategia de seguridad es el proyecto de Unión Europea a promover desde el Estado para incrementar su seguridad y defender sus intereses. En este sentido, la ESN de 2013 comienza el apartado dedicado a la UE con una afirmación rotunda y parece que comprometida: "Avanzar en la construcción europea es hacer a España más segura y próspera"⁷⁹. Se afirma, además, la necesidad de reforzar a la UE en su plano interno y su dimensión exterior, fortalecer la UEM y afianzar la Unión Política, al ser "un factor determinante para nuestra seguridad".

Este compromiso con la profundización del proyecto europeo destaca por su carácter ambiguo e indeterminado. Sorprende desde luego que no se haga ninguna mención a los enormes desafíos que enfrenta la UE en el momento de redacción de la ESN, como en cambio sí hacían aunque limitadamente las estrategias italiana y francesa estudiadas. Es un contexto en que casi se enfrenta a una crisis existencial, tanto por el riesgo de ruptura del euro, como por las diferencias crecientes entre los Estados miembros, que se reflejan en muchas de sus decisiones políticas, y la creciente desafección, por no decir, rechazo de la ciudadanía europea. No existe ninguna mención a la profunda transformación que está experimentando la UE como consecuencia de la crisis, transformación caracterizada por una profundización relevante de la Unión Económica pero sólo en el nivel de la Eurozona y a través de formulas de gobernanza tecnocrática que plantean importantes preocupaciones desde el punto de vista de la legitimidad⁸⁰.

Es destacable que no se plantee ninguna visión de futuro para el proyecto europeo, aunque sea definida en sus aspectos más básicos, como sí hacen las estrategias francesa e italiana, en un momento en el que existe un consenso suficiente en la sede europea sobre la necesidad de abordar una profundización ambiciosa tan pronto como sea posible tras las elecciones de 2014. Sabemos que es cuestión de meses o de dos años a lo sumo pero que una profunda revisión de los Tratados se avecina. Y, sin embargo, el Gobierno español comparte el proyecto de construcción política de la UE y es un proyecto de consenso entre las principales fuerzas políticas españolas.

El Gobierno español ha sido un actor activo en el debate europeo, formando parte del conocido como Grupo sobre el Futuro de Europa⁸¹. Este Grupo ha planteado un ambicioso plan de profundización en la línea federalista, en torno a una serie de objetivos: la construcción de una Unión Económica como contrapeso a la Monetaria, una forma institucional que prime la capacidad de acción del nivel europeo y una rendición de cuentas democrática, y la mejora de las estructuras para reforzar el perfil internacional de la UE. Aunque no tenemos aquí la capacidad de analizar cada uno de estos extremos, sí queremos llamar la atención sobre que es un proyecto ambicioso de profundización del modelo económico y político en el seno de la Eurozona, con relevantes instrumentos de acción común y que se comparte con los principales Gobiernos de los Estados miembros, lo que supone una importante coalición.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 13.

⁸⁰ En otro lugar hemos estudiado las causas de la crisis y los efectos que ha desplegado sobre el modelo político europeo. Ver: Guinea Llorente, Mercedes, "Las consecuencias de la crisis económica para el modelo político de la Unión Europea: profundización, diferenciación y demandas de legitimidad", en: VV.AA. (2014): *XXXIII Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Cizur Menor, Civitas, (en prensa).

⁸¹ *The Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain Final Report, Informe Final* (17 September 2012).



En relación con el ámbito concreto de la seguridad, la ESN también peca de generalista y obvia, describe la realidad actual, de forma simplista y parcial, pero sobre todo no plantea objetivos para el futuro. Afirma que "la seguridad de España se verá reforzada si la UE se consolida como un actor global"⁸². Para ello fija en tres los objetivos: el refuerzo del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), el desarrollo de una Política Común de Seguridad y Defensa y del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Esas tres líneas de acción, tan generales, es lo mismo que no decir nada, y desde luego deja en el tintero muchos otros aspectos del actor global, esenciales para la seguridad de los Estados miembros, que requieren desarrollo e implementación, entre los que se pueden citar cuestiones como la política comercial, la política energética común, prevista en Lisboa y no desarrollada, o la acción europea ante el cambio climático, por sólo citar algunas.

Y ello por no hablar del principal obstáculo para el desarrollo de una Política Exterior de la UE, como es la cuestión de su naturaleza intergubernamental, y la posibilidad de pensar en el futuro un marco político para incrementar su eficacia. En esa falta de voluntad común de los Estados miembros estriba en buena medida la debilidad actual de la UE en escenarios donde antaño tuvo protagonismo y su desplazamiento por otros actores internacionales. La cuestión fundamental es casi existencial, si los Estados miembros están dispuestos a que la UE cuente con una política exterior a la altura de sus necesidades, tendrán que ceder competencias, o al menos ampliar el número de decisiones que se puedan tomar por mayoría cualificada. Esto va en paralelo con el sentir de la opinión pública, que apoya mayoritariamente el desarrollo de una Política Exterior y una Política de Defensa en sede europea⁸³.

En relación a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), la ESN se extiende un poco más sobre la gestión de crisis europea, de la cual alaba la utilidad de su enfoque singular de combinar medios militares y civiles⁸⁴. Se contenta con añadir que la UE debe abundar y profundizar en este ámbito como forma de contribuir a la seguridad de España y Europa. Otra vez un enfoque excesivamente simplista y generalista, que no tiene nada de estratégico y que obvia, incluso, los debates abiertos en este momento en este ámbito⁸⁵. No tenemos ninguna mención a los instrumentos del Tratado de Lisboa para desarrollar una Política de Defensa Común, que refuerce la seguridad de sus Estados miembros, como son la cláusula de defensa mutua y la cláusula de solidaridad, como sí hace el Libro Blanco francés. Tampoco a la importancia de la cooperación en materia de investigación y desarrollo industrial en temas de defensa que se está desarrollando en este momento en el seno de la Agencia Europea de Defensa.

En el contexto actual de recortes económicos que afectan seriamente a las capacidades de defensa españolas, el desarrollo de la PCSD en todos sus componentes, y no sólo en la gestión de crisis, se convierte en vital para la seguridad española. Nos parece evidente que, contra lo que dispone la propia ESN, en su situación financiera, España no se halla en

⁸² "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 13.

⁸³ Sobre esta cuestión del apoyo ciudadano con sus luces y sombras, véase: De France, Olivier: "What EU citizens think about European defence", *European Union Institute for Security Studies Brief*, nº 43 (November 2013).

⁸⁴ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 13.

⁸⁵ En diciembre de 2013 se celebró un Consejo Europeo monográfico sobre el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa con relevantes resultados en el ámbito de la cooperación en materia de capacidades y de proyectos comunes en innovación tecnológica e industrial. Ver: Consejo Europeo: "Conclusiones", EUCO 217/13, Bruselas (19 y 20 de diciembre de 2013).



condiciones de intervenir sola⁸⁶. Incluso las capacidades mínimas de defensa con las que cuenta se encuentran gravemente amenazadas por el plan de austeridad impuesto. Por ello, el desarrollo de la cooperación europea en materia de capacidades, armamento, investigación e industria en el seno de la UE se convierte en vital para que nuestro país pueda garantizar una mínima operabilidad a sus Fuerzas Armadas. Esta debería ser una prioridad máxima de la ESN, como sí ocupa un lugar destacado en las Estrategias de países como Italia y Francia.

La Estrategia no da cuenta de la realidad, en que España está cooperando de hecho con otros países europeos en iniciativas de *Pooling & Sharing* desarrolladas en el seno de la UE⁸⁷. Y participa también en otros relevantes proyectos, desarrollados entre Estados miembros en paralelo a la UE, que siguen la inspiración europea de la integración, siendo el más relevante, el Mando Europeo de Transporte Aéreo, conocido por sus siglas EATC⁸⁸. En todos los ámbitos de Seguridad y Defensa, la cooperación intergubernamental se ha incrementado notablemente en los últimos años y sabemos que en los próximos existe un consenso importante entre relevantes Estados para darle impulso⁸⁹. España debería, por tanto, clarificar sus intereses frente a esa Política Europea de Defensa Común y promover actuaciones junto con otros Estados para desarrollarla, porque nada puede ir más en su interés en su situación de vulnerabilidad actual.

El ámbito de acción Unión Europea en la ESN introduce además una breve mención a que el “contexto geopolítico” subraya la necesidad de reforzar la cooperación con Portugal y Francia⁹⁰. Más que por criterios geopolíticos, parece que esta reflexión generalista y un poco peregrina se plantea sobre la base de las fronteras comunes, pero poco más. Sobre esta alusión que no se entiende, debería primar un llamamiento a la formación de coaliciones con otros Estados miembros que, en cada momento, tengan una situación objetiva similar e intereses comunes o compatibles para hacer avanzar el proyecto europeo o adoptar decisiones políticas similares en materias que incrementen la seguridad española.

Esas coaliciones existen y se adaptan a las circunstancias de cada momento y a los temas en discusión. Entre las que se han planteado hasta este momento ante el proyecto de integración futura destaca el Grupo de los doce Gobiernos sobre el Futuro de Europa, que comparten una visión, aunque sea de mínimos, común sobre el proyecto europeo. Pero, también, en decisiones concretas del Consejo Europeo o del Eurogrupo se ve cómo España ha construido con los países rescatados y amenazados por altos déficits alianzas para defender una inaplicación inmediata de sanciones o para favorecer políticas públicas de crecimiento y fomento del empleo⁹¹.

⁸⁶ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 12.

⁸⁷ Podría discutirse si puede considerarse una referencia indirecta la cuarta línea de acción para desarrollar el objetivo de la defensa nacional donde se afirma “Se compartirán capacidades con nuestros aliados en el ámbito de las organizaciones internacionales de seguridad sin afectar al cumplimiento de las misiones asignadas”. Entendemos que no, que aquí se está refiriendo a la OTAN (aliados) y la iniciativa que planteó en competencia denominada “Smart Defence”.

⁸⁸ Sobre esta cuestión, ver: García Servert, Rubén Carlos: “Iniciativas “*Pooling & Sharing*” en el seno de la UE. El Mando de Transporte Aéreo Europeo”, en Aldecoa Luzárraga, Francisco (ed.): “El proceso hacia unas fuerzas armadas europeas: realizaciones y desafíos”, Ministerio de Defensa, *Cuadernos de Seguridad y Defensa*, n.º 55 (Marzo de 2013), pp. 35-48.

⁸⁹ En relación a los recientes desarrollos de la cooperación en materia de defensa en la UE, ver: Missiroli, Antonio (dir.) (2014): *Defence matters: EU key documents 2013*, Paris, European Union Institute for Security Studies.

⁹⁰ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 13.

⁹¹ En este sentido puede recordarse la alianza Rajoy-Monti en febrero de 2012 para promover una carta, apoyada por otros diez Estados miembros, y que no contaba con el apoyo de Francia y Alemania, para solicitar de las



Finalmente, ese apartado de la ESN menciona los problemas que plantea la situación de Gibraltar, tanto para las relaciones bilaterales con el Reino Unido como para la seguridad europea⁹². Indudablemente es un tema que afecta a la seguridad española, y a viejas e irrenunciables demandas de soberanía, pero que afecta más a las relaciones bilaterales que a la UE propiamente dicha, dado el compromiso adquirido entre los dos Estados de resolver esta cuestión por la vía bilateral y no en el seno de la UE⁹³. Pensamos que se trata aquí por una mera cuestión geográfica, pero no parece oportuno incluirlo bajo el epígrafe UE.

En conclusión, la UE como ámbito de acción, presenta un tratamiento del carácter estratégico que supone el desarrollo del proyecto europeo para un país como España muy deficiente. Abunda en un tono declarativo e, incluso, hasta normativo, pero no pasa de generalidades sin abordar los desafíos que cercan a la UE, ni el proyecto de UE que interesa a España en un momento en que éste se encuentra en redefinición. Lo mismo cabe decir respecto a la Política Exterior y el desarrollo de la PCSD, que siendo ambos vitales para asegurar la presencia española en la globalización, sus intereses y su seguridad, apenas se describen sin entrar a fondo en sus verdaderas implicaciones. En conclusión, se echa de menos que la estrategia no plantee un proyecto de país para la UE, que pueda implicar a todas las capacidades del Estado y defenderse coordinada y coherentemente por todos los cauces de participación que tiene España en las instituciones de la UE.

5.3. La dimensión europea como instrumento para reforzar la defensa de los intereses españoles y su seguridad

En tercer lugar, el último vector a analizar en la ESN supone valorar y evaluar si se integra la dimensión europea con carácter instrumental. Esto es, nos preguntamos si se ha interiorizado suficientemente la idea de pertenencia a la UE y de que se cuenta con los instrumentos de las políticas europeas, la propia estructura administrativa europea y las distintas capacidades creadas para promover y defender los intereses españoles y ganar así en seguridad. Para ello, es preciso tener en cuenta en cada uno de los elementos si el nivel europeo tiene competencias, cuáles han sido las normativas y políticas desarrolladas y pueden resultar de utilidad para incrementar y reforzar la seguridad española.

Igualmente debe pensarse en clave de futuro, y preguntarnos sobre si el enfoque y las herramientas europeas son suficientes y sobre qué otras actuaciones comunes o normativa europea sería necesaria para reforzar la seguridad española y europea. España como Estado debe integrar en su visión de las herramientas políticas disponibles el nivel europeo y promover a través de los órganos del Estado una decisión europea acorde con nuestros intereses. En ocasiones, los intereses españoles serán concurrentes con los de otros Estados miembros o, sin serlo, podrán ser asumidos por los otros socios en ese intercambio de cromos que son las negociaciones europeas. En otras, pueden chocar con otros Estados miembros, entonces habrá que explorar las mejores vías para conseguir aliar coaliciones y voluntades, incluso de otras instituciones, para sacar adelante una decisión acorde con su posición.

En la ESN es relevante la ausencia de referencias a instrumentos y capacidades institucionales europeas para promover intereses y seguridad para España. Como ya ocurre en otros campos, la ESN pasa de puntillas sobre la potencialidad que tiene el SEAE para

instituciones comunes el apoyo financiero a los Estados amenazados y el desarrollo de políticas de crecimiento y empleo que contrarrestasen la austeridad.

⁹² "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 14.

⁹³ Véase al respecto la Declaración de Bruselas, suscrita por los Gobiernos británico y español de 27 de noviembre de 1984.



defender intereses españoles en el exterior e, incluso, permitir una presencia española en países donde los costes económicos desaconsejarían la apertura de una Embajada⁹⁴. La ESN, así, no refleja la realidad de los acuerdos alcanzados entre España y el SEAE para destacar diplomáticos españoles en las Delegaciones de la UE en Estados con una especial peligrosidad o en aquellos donde el alto coste económico desincentivaría la presencia diplomática española, como ha sido el caso de Libia, Siria, Yemen o el de Sudán del Sur. Debería extenderse esta posibilidad para reforzar la presencia española en áreas donde se encuentre poco representada como una salida importante a las restricciones impuestas por la austeridad.

5.3.1. La Unión Europea como instrumento para reforzar la presencia de España en las regiones de prioridad estratégica

A) El Mediterráneo

Por proximidad geográfica, la ESN destaca sobre las demás la prioridad estratégica que supone el Mediterráneo⁹⁵. En este caso, encontraremos alusiones generalistas a la promoción de la paz, la estabilidad y la prosperidad en la Orilla Sur de forma bilateral y a través de la UE al igual que a la resolución del conflicto palestino-israelí⁹⁶. Incluso se mencionan los marcos de cooperación que la UE ha puesto en marcha con esta región (la Política Europea de Vecindad y la Unión por el Mediterráneo) al mismo nivel que otras iniciativas de otros foros internacionales⁹⁷. Existe, por tanto, una mención genérica a la UE, como si se tratara de una más de las organizaciones internacionales en las que España participa, que nos parece claramente insuficiente.

Lo generalista y difuso de la redacción no refleja las implicaciones reales que el Mediterráneo tiene para España, desde su dimensión de participación en la UE, ni tampoco el hecho de que la pérdida de protagonismo de la UE en esta región amenaza directamente a nuestro país. La importancia que para los intereses españoles tenía actuar desde la UE se tenía muy claro en el pasado, teniendo en cuenta que España impulsó el establecimiento de la Asociación euro-mediterránea en la década de los noventa⁹⁸. No tenemos una evaluación de los desafíos, ni de las interdependencias, ni de las mejores vías de actuación para una acción europea en el Mediterráneo. Analizar los desafíos nos va a llevar a la desestabilización política, dentro de la cual habría que plantear la ineficacia de los marcos políticos europeos desarrollados hasta el momento y la necesidad de promover en el seno de la UE, dado nuestro interés directo, un nuevo modelo de relación política que sea mejor recibido por parte de los terceros Estados y más eficaz. Es una prioridad en este terreno construir coaliciones en el seno de la UE con aquellos países con los que tenemos intereses comunes en esta región para

⁹⁴ Véase sobre esta cuestión: Wouters, Jan et al. (2013): *The Organisation and Functioning of the European External Action Service: Achievements, Challenges and Opportunities*, Luxembourg, European Parliament; Guinea Llorente, Mercedes (2014): *El Servicio Europeo de Acción Exterior: los primeros dos años y medio de vida*, en Rueda Fernández, Casilda (dir.): *Principales manifestaciones de la Acción Exterior de la UE a la luz del Tratado de Lisboa*, Cizur Menor, Thomson-Reuters Aranzadi, pp. 67-78.

⁹⁵ Ya hemos mencionado como afirma que Europa y el Mediterráneo constituyen las grandes prioridades estratégicas; ver: "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 12.

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 14-15.

⁹⁷ "España debe fomentar la seguridad común en el Mediterráneo no únicamente de forma bilateral, sino también a través del impulso y liderazgo de marcos más amplios de cooperación, como la Unión por el Mediterráneo, la Política Europea de Vecindad y otros foros, como por ejemplo, la "Iniciativa 5+5", el Diálogo Mediterráneo de la OTAN o la Iniciativa de Cooperación de Estambul de 2004: *Ibid.*, p. 15.

⁹⁸ Sobre esta cuestión, véase: Blanc Altemir, Antonio (2012): *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros acuerdos a la Primavera Árabe*, Madrid, Tecnos.



impulsar una acción decidida hacia esta región. Está claro que en una UE ampliada, el Mediterráneo no tiene tanta relevancia como lo tuvo en los años noventa, de ahí lo fundamental de construir esa masa crítica para volver a centrar la prioridad europea en la región.

En segundo lugar, la proximidad con el Mediterráneo afecta directamente a los intereses económicos españoles, que tampoco se mencionan. En las relaciones económicas con los países de la zona, sean puramente comerciales, agrícolas o pesqueras, la dimensión europea habría de tenerse en cuenta, dada la falta de competencia nacional en estos ámbitos. Para ello, hay que tener presente que la arena donde se pelean los acuerdos pesqueros con, por ejemplo Marruecos, es Bruselas y, desde allí, es preciso que el Estado español actúe para proteger los intereses españoles en una doble negociación. Primero, entre los Estados miembros de la UE para fijar una posición europea que tenga debidamente en cuenta el interés español y, luego, en las negociaciones bilaterales con el tercer Estado para defender aquellos aspectos de la posición europea que más favorables son a lo español.

En tercer lugar, tendría que tenerse en cuenta los desafíos especiales que el Mediterráneo entraña para España desde el punto de vista de la seguridad y tratar de utilizar un instrumento europeo remozado. Aunque pueden ser varios los desafíos a proponer, dada la ampliación del espacio de seguridad mediterráneo, vamos a centrarnos como ejemplo en dos: las presiones migratorias, con los otros problemas asociados de crimen organizado o terrorismo, y la dependencia energética. Las presiones migratorias en las fronteras españolas que son frontera exterior europea son un problema que crece de magnitud año a año desde que se implementó el espacio Schengen de integración de fronteras. Aun cuando la UE pone sobre España o Italia especiales cargas derivadas de velar por la integridad de la frontera exterior europea, al margen de instrumentos poco ambiciosos como Frontex poco hace por ayudarles a gestionar este problema que debería ser de los Veintiocho. Por ello, es necesario promover en el seno de la UE iniciativas específicas, empezando por la interlocución directa con los países de origen, una transferencia de recursos financieros para mejor afrontar esta presión, o la creación de una Policía Europea de Fronteras, encargada de apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en esta dirección.

En el caso de la energía, España depende especialmente del Mediterráneo, no sólo por la gran importancia de los suministros argelinos, sino también por ser este mar una vía de comunicación relevante. Para reducir su exposición, España debería promover en la UE dos tipos de actuaciones singulares, una de ellas es la implementación de las disposiciones del Tratado de Lisboa relativas a una Política Común de Energía, especialmente a lo que se refiere a una política común de relación con los países suministradores de energía. En paralelo, convendría desarrollar en el plano europeo las Redes Transeuropeas de energía con vistas a estar mejor interconectados con el continente y minimizar así nuestra exposición. En ese sentido, llamaríamos la atención sobre el interés que presenta la iniciativa del Primer Ministro polaco Donald Tusk de crear una unión energética europea con la finalidad de minimizar los riesgos de la dependencia⁹⁹.

B) América Latina

La UE está prácticamente ausente en la estrategia española hacia América Latina, que por otra parte, más que estrategia, es más bien un rosario de razones por las cuales España debe tener relaciones especiales. Sólo tenemos una pequeña mención a la misma, junto a otros foros

⁹⁹ Tusk, Donald: "A united Europe can end Russia's energy stranglehold", *Financial Times*, 21 April 2014.



regionales indeterminados y las Cumbres Iberoamericanas, como actores que pueden contribuir a abordar problemas como la debilidad institucional o el crimen organizado¹⁰⁰. Indudablemente, entendemos que aquí se alude al hecho de que tradicionalmente la UE ha sido el primer donante de Ayuda Oficial al Desarrollo en América Latina, a través de programas no sólo de lucha contra la pobreza, sino también de construcción institucional, lucha contra las drogas, regionalización o desarrollo económico¹⁰¹. Se olvida la relevante asociación política que ha existido entre las dos regiones desde 1999, a iniciativa también de España, en el seno de las Cumbres UE-LAC, hoy UE-CELAC¹⁰².

Para la UE, América Latina ha sido también un importante socio comercial y, sobre todo, su principal socio en las iniciativas de regulación internacional para proveer de estructuras de gobernanza global¹⁰³. Los valores que se comparten entre ambos lados del Atlántico fueron fundamentales a la hora de hacer prosperar marcos multilaterales como el Tribunal Penal Internacional, el Protocolo de Kyoto o los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esta relación se encuentra actualmente en retroceso por varias razones, desde el incremento de la presencia china, como la salida de gran parte de los Estados latinoamericanos de los fondos de cooperación europea.

España tuvo claro en los noventa que iba en interés propio promover una política europea sólida hacia América Latina, como vía para fortalecer su presencia allí, sobre todo la de tipo comercial y económico, que pasa por la competencia europea. Hoy debe tener claro que tiene el mismo interés estratégico, el desarrollo y fortalecimiento de los vínculos económicos y políticos en América Latina, y que el mejor vehículo para ello es actuar desde la UE, buscando coaliciones que restauren el interés perdido por una de las regiones más dinámicas del planeta.

C) Estados Unidos y la relación transatlántica

En el caso de la relación transatlántica y, especialmente, la relación con Estados Unidos justificada por ser “socio indispensable y prioritario para la gestión de los retos y oportunidades que presenta el mundo globalizado”, no encontramos ninguna mención a la UE¹⁰⁴. Esa consideración, a nuestro juicio, debería haberse incluido al menos por dos razones diferenciadas. En primer lugar, porque en el diálogo que se plantea sobre relación transatlántica, seguridad de América y África y retos y oportunidades de la globalización, España se encuentra en una posición asimétrica frente a Estados Unidos. En cambio, a través

¹⁰⁰ "En algunos países de América Latina persisten problemas como la fragilidad institucional, la inseguridad jurídica, el poder de grupos criminales, el narcoterrorismo o el tráfico de personas. Se trata de complejos desafíos que afectan también a España. La acción bilateral, los foros regionales, la UE y las Cumbres Iberoamericanas deben contribuir a hacer frente a estos retos", ver en: "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 16.

¹⁰¹ Ver: Holland, Martin y Doidge, Mathew (2012): *The development policy of the European Union*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan, pp. 134-158.

¹⁰² Sobre la densidad de las relaciones UE-América Latina, que responden a un claro interés español, véase: Martín Arribas, Juan José (coord.) (2008): *Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: ¿cooperación al desarrollo y/o asociación estratégica*, Burgos, Universidad de Burgos; Stavridis, Stelios, Diamint, Rut y Gordín, Jorge (coords.) (2012): *América Latina-Unión Europea—Unión Europea-América Latina: integración regional y birregionalismo*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza.

¹⁰³ Véase sobre esta cuestión: Guinea Llorente, Mercedes (2012): “Las relaciones entre Europa y América Latina a partir de nuestra entrada en la UE: un marco de relaciones en cambio”, en Gil-Robles Gil-Delgado, José María (ed.), *V Curso Europeo de Pozuelo “De la Constitución de Cádiz de 1812 a la Cumbre Iberoamericana de 2012”*, Madrid, Centro de Excelencia Jean Monnet, pp. 113-126.

¹⁰⁴ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 16.



de la UE, se puede conseguir la defensa de los intereses españoles en un marco de diálogo más igualado.

En segundo lugar, una ESN que se propone como objetivo garantizar el bienestar de los españoles no puede obviar, como lo hace, el asunto fundamental que es hoy objeto de la agenda transatlántica como es la negociación del Acuerdo de Libre Comercio e Inversiones entre la UE y Estados Unidos¹⁰⁵. La apertura de mercados y las oportunidades de negocio que abre este acuerdo son de primera importancia para un país como España y, globalmente, pretende contrarrestar los flujos de comercio que se están alejando peligrosamente hacia el Pacífico. Un tipo de negociación como ésta implica directamente a la UE como titular de la competencia comercial pero también a los Estados miembros como titulares de otras competencias compartidas como servicios, propiedad intelectual o inversiones. Por ello, debería destacarse las implicaciones en materia de seguridad amplia de esta cuestión y la necesidad de clarificar una posición española de negociación que busque la preservación de sus intereses.

D) África

España presenta su interés de establecer relación de cooperación con África y de fomentar la estabilidad y seguridad en tres zonas vitales, el Sahel, el Cuerno de África y el Golfo de Guinea con el objetivo de minimizar los riesgos procedentes de este continente que podrían afectar a su seguridad¹⁰⁶. En este apartado no se refiere el papel que la UE está desarrollando efectivamente, sólo indirectamente y de una forma enormemente generalista se llama a la necesidad de trabajar en esta zona con nuestros “socios y aliados”.

Resulta incoherente poner a estas dos categorías en paralelo, toda vez que se está ignorando la realidad de la densa acción de la UE en África¹⁰⁷. En este sentido, tanto la cooperación para el desarrollo como la gestión de crisis que se subrayan como estrategias claves son fundamentalmente de alcance europeo y no nacional. La UE es la potencia que, por vía del Fondo Europeo de Desarrollo y del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo, más contribuye al desarrollo, la estabilidad y la lucha contra los riesgos en este continente. En un contexto en que la Ayuda Oficial al Desarrollo española ha sufrido un drástico recorte, hasta el punto de que el Gobierno español se propone hoy hacer “cooperación delegada”, el objetivo de cooperación en África pasa por la UE¹⁰⁸. Por ello, lo lógico sería que la ESN subrayara la necesidad de impulsar desde la UE proyectos en las regiones claves para España que luchen contra los factores susceptibles de generar riesgos directos para nuestro país.

¹⁰⁵ En junio de 2013 se comenzó la negociación con Estados Unidos sobre un Tratado de Asociación Comercial y de Inversiones (TTIP en sus siglas en inglés) que pretende crear un área de libre comercio entre los dos bloques. Ver al respecto: Akhtar, Shareyah Ilias y C. Jones, Vivian: “Proposed Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): in brief”, *Current Politics and Economics of Europe*, vol. 24, nº 1-2 (2013), pp. 107-122; Felbermayr, Gabriel J. y Larch, Mario: “Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): potentials, problems and perspectives”, *CESIFO Forum*, vol. 14, nº 2 (2013), pp. 49-60.

¹⁰⁶ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. 17.

¹⁰⁷ Sobre las relaciones UE-África, ver: Helly, Damien et al. (2013): *The implementation of the joint Africa Europe Strategy: rebuilding confidence and commitments*, Luxembourg, European Parliament; Mangala, Jack (ed.) (2013): *Africa and the European Union: A Strategic Partnership*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan.

¹⁰⁸ Así el propio Ministro de Exteriores, José Manuel García-Margallo reconocía en 2012 que los fondos para la cooperación de su Ministerio apenas alcanzaban el 20% de la cantidad de la que disponía su predecesora en el cargo, Trinidad Jiménez. En este sentido, indicaba que la solución para seguir manteniendo la cooperación española al mismo nivel pasaba por hacer “cooperación delegada”, esto es, ejecutada por agentes gubernamentales españoles pero a partir de financiación europea; “Margallo proyecta situar a cooperantes españoles en proyectos europeos”, *ABC*, 19 de diciembre del 2012, en <http://www.abc.es/espana/20121219/abcimargallo-cooperacion-201212191227.html>.



La ESN también obvia el hecho de que África hoy día es un elemento prioritario de preocupación para la seguridad europea y que, precisamente, en las zonas declaradas como prioritarias, la presencia española en misiones de seguridad ha sido mediante su participación en misiones de la UE, aunque sólo se mencione la de Mali¹⁰⁹. La incoherencia ya es manifiesta en el caso de la Operación Atalanta en el Cuerno de África, que ni se menciona y que fue consecuencia de la iniciativa conjunta española y francesa. España impulsó esta operación con la finalidad de resolver un problema propio, el de la amenaza a los barcos pesqueros españoles presentes en la zona y encontró en el foro europeo el instrumento clave para defender sus intereses económicos en el Cuerno de África, que por sí sola no era capaz de asegurar.

E) Asia

Este continente en auge es abordado de forma vaga e inconcreta por la ESN. Apenas encontramos una mención voluntarista al hecho de que deben profundizarse las relaciones con esta región de forma tanto bilateral como “en el marco de la UE”¹¹⁰. Los objetivos que se plantean para esta región, y que desconoce los vínculos comerciales, son de incrementar la seguridad e incorporar a estas potencias a un futuro orden global que vele por la estabilidad mundial.

La consideración de la UE como instrumento para incrementar la defensa de los intereses españoles en Asia se justifica en un triple sentido¹¹¹. En primer lugar, la relevancia de reforzar los marcos de cooperación comercial con los emergentes, fundamental para el bienestar de los españoles, pasa por una negociación desde la UE. En segundo lugar, los objetivos de consolidar la seguridad en la zona e insertar a estas potencias en el orden global sólo tienen visos de ser alcanzados desde la masa crítica que supone la UE en cualquier diálogo de naturaleza política. Además, en algunos de los casos implicados, incluso, se han establecido ya marcos institucionalizados de relación como son las Asociaciones Estratégicas o el Foro ASEM¹¹². España debería considerar como utilizarlos para la promoción de sus intereses.

Finalmente, la ESN plantea la necesidad de incrementar la presencia de España en la región. Para ello, en el contexto de recortes del gasto público, y teniendo en cuenta la escasa presencia tradicional en muchos de estos países, podría considerarse la opción de utilizar las facilidades del SEAE, como ya se ha comentado, para conseguir representación oficial de los intereses españoles al menor coste posible.

F) Rusia

Rusia es el único ejemplo en que se define el interés español en la relación desde su pertenencia a la UE en un brevísimo análisis¹¹³. Así, se constata, como si hubiera salido de

¹⁰⁹ En los años 2013 y 2014 la UE está desarrollando un total de nueve operaciones de gestión de crisis en África: EUBAM Libia, EUTM Mali, EUCAP SAHEL Niger, EUFOR RCA República Centroafricana, EUCAP NESTOR en Kenia, Yibuti, Somalia y Seychelles, EUNAVFOR Atalanta en el Cuerno de África, EUTM Somalia, EUSEC Congo y EUPOL Congo.

¹¹⁰ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 18.

¹¹¹ Sobre las relaciones UE-Asia, véase: Christensen, Thomas, Kirchner, Emil J. y Murray, Philomena (2013): *The Palgrave handbook on EU-Asia Relations*, Abingdon, Palgrave-Macmillan.

¹¹² La UE ha establecido asociaciones estratégicas con los siguientes países asiáticos: China, India, Japón y Corea del Sur.

¹¹³ "Rusia es el mayor vecino de la UE, un actor estratégico fundamental y de gran importancia en el mercado energético de Europa", ver: "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 19.



una pluma distinta, que la UE es el único elemento de referencia en la reflexión¹¹⁴. El interés español en Rusia se define por la pertenencia española a la UE. Esta excepción, en nuestra opinión, puede explicarse por la falta de cercanía geográfica y de intereses españoles directamente concernidos.

Desde la óptica de la UE, por otra parte, hay que criticar ese párrafo por reflejar la mayor de las indefiniciones y un “buenismo” que no tiene ninguna utilidad de cara a presentar la posición española en las negociaciones en sede europea para consensuar principios de acción¹¹⁵. No refleja realmente toda la complejidad de la dimensión estratégica de la relación europea con Rusia: los intereses económicos interrelacionados, la dependencia energética del Este de la UE y las diferencias irreconciliables sobre cuestiones vitales como la naturaleza de la relación mutua, los países de la vecindad y la estructura del mercado energético¹¹⁶.

G) Organizaciones multilaterales

Finalmente la ESN fija como ámbitos de acción para incrementar la seguridad de España una serie de organizaciones multilaterales como son la ONU, la OTAN, la OSCE y el G-20. En ninguno de ellos aparece ninguna mención a la UE, que en algunos casos podría resultar relevante, o bien para reforzar la representación de sus intereses, o bien para sustituir la voz española cuando ésta no está presente o es débil¹¹⁷. Así, específicamente España debería dar una importancia fundamental a la aplicación de la disposición de Lisboa que permite que la posición de la UE se oiga en el Consejo de Seguridad de la boca del Alto Representante cuando haya un consenso entre los permanentes¹¹⁸. Es una oportunidad para trasladar intereses españoles a este órgano cuando España no esté representada en el mismo. En paralelo debe considerarse la utilidad de contar con el apoyo de la voz de la UE en sus pretensiones en órganos como la Asamblea General de Naciones Unidas, donde ha obtenido

¹¹⁴ Sobre las complejas relaciones UE-Rusia, ver: Aggarwal, Vinod K. y Govela, Kristi (eds.) (2012), *Responding to a Resurgent Russia: Russian Policy and Responses from the European Union and United States*, New York, Springer; Allison, Roy; Light, Margot y White, Stephen (2006): *Putin's Russia and the Enlarged Europe*, London, Blackwell; Antonenko, Oksana (2010): *Russia in 2030: A More Attractive Partner for the EU?*, Washington, Brookings Institution Press; Delcour, Laure (2011): *Shaping the post-Soviet space?: EU policies and approaches to region-building*, Farnham, Ashgate; Gower, Jackie y Timmins, Graham (eds.) (2007): *Russia and Europe in the Twenty-First Century: An Uneasy Partnership*, London, Anthem Press; Haukkala, Hiski (2010): *The EU-Russia Strategic Partnership: The Limits of Post-Sovereignty in International Relations*, London, Routledge.

¹¹⁵ Más que una reflexión estratégica parece un listado de buenos deseos como que Rusia debe favorecer la solución de los conflictos de larga duración en el Este de Europa, que debe consolidarse como un socio estratégico de la UE, etc. Después de la experiencia de la anexión de Crimea, antecedida por el conflicto con Georgia en 2008, parece que hay que plantear la relación con Rusia en términos más profundos.

¹¹⁶ Sobre las relaciones de la UE con Rusia, véase: “Rusia y la UE en el vecindario común: entre la cooperación y la competencia”, en: Morales, Javier (ed.) (2012): *Rusia en la sociedad internacional. Perspectivas tras el regreso de Putin*, Madrid, UNISCI, pp. 143-169.

¹¹⁷ Sobre la relación y acción de la UE en otras organizaciones multilaterales, véase: Jorgensen, Knud Erik (2009): *The European Union and International Organizations*, Abingdon, Routledge.

¹¹⁸ Artículo 34.2 párrafo tercero del TUE.



recientemente el estatuto de observador reforzado¹¹⁹, o el G-20, donde España tiene el estatuto de invitado y, en cambio, la UE es miembro de pleno derecho¹²⁰.

En la consideración de la UE como instrumento para reforzar la defensa de intereses españoles en foros multilaterales, España debería implementar una estrategia en un doble sentido. En primer lugar, desarrollar una posición activa en la negociación en sede europea para fijar la posición de la UE. En segundo lugar, debe apoyar las reformas, tanto de la propia UE como de otros organismos internacionales, que permitan una representación exterior más eficaz de la UE. El Libro Blanco francés defendía acertadamente que la razón de ser de la UE para sus Estados miembros era poder controlar su destino frente a la globalización. Compartiendo esta visión, consideramos que la acción conjunta en las organizaciones internacionales con los otros Estados miembros y la UE es la única vía para influir en la gobernanza de la globalización.

5.3.2. La dimensión europea en las líneas de acción estratégicas

En este apartado examinaremos, una a una, las líneas de acción que la ESN propone frente a las amenazas y riesgos identificados con la finalidad de incrementar la seguridad española. Examinaremos en cada una de ellas si se tiene suficiente en cuenta el hecho de la integración europea y si se contempla, o bien la acción europea, o bien algunos de sus instrumentos o políticas, como medios para reforzar la seguridad española.

A) La defensa nacional como vía para hacer frente a los conflictos armados

La amenaza directa que constituyen los conflictos armados en otras regiones del planeta se plantean en un sentido similar por la EES y la ESN, coinciden en un mismo sentido la prioridad europea y la nacional¹²¹. La ESN, además, plantea como objetivo que se tendrá que intervenir para hacer frente a conflictos armados tanto de modo individual para defender intereses o valores exclusivamente nacionales, como junto con nuestros aliados y socios, en el marco de la ONU, la OTAN o la UE¹²². Aunque no sea nuestro tema, nos parece ilusorio mantener la posibilidad de que España pueda intervenir en solitario, teniendo en cuenta el estado de sus finanzas públicas, que limitan notablemente la operatividad de sus Fuerzas Armadas, salvo en caso de que fuese necesario defender intereses vitales, asunto que exige una cuidadosa evaluación y preparación previa.

En las líneas de acción estratégicas, centradas en el desarrollo del concepto de defensa nacional, no hay ninguna referencia directa a la UE como instrumento para incrementar el potencial de la Defensa Nacional. Choca con la tesis mostrada tanto por las estrategias italiana como la francesa, que apuestan por un desarrollo de las capacidades europeas para reforzar la defensa nacional. Puede considerarse una mención implícita junto a la ONU y la OTAN, a

¹¹⁹ En relación al estatuto de observador reforzado concedido a la UE en la Asamblea General, véase: Pérez Bernárdez, Carmela: "Respuestas al sistema diplomático ante el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE): el caso de la Unión Europea ante la Asamblea General de las Naciones Unidas", *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 44 (2011), pp. 111-145; López-Jacoíste Díaz, María Eugenia (2013): "Relaciones institucionales entre las Naciones Unidas y la Unión Europea: la opción por el multilateralismo y la cooperación", en: Blanc Altemir, Antonio (dir.): *Las relaciones entre las Naciones Unidas y la Unión Europea. Seguridad, cooperación y derechos humanos*, Madrid, Tecnos, pp. 69-115.

¹²⁰ Sobre la composición, funcionamiento, decisión y funciones del G-20 puede verse el informe realizado por el Primer Ministro británico: Cameron, David Primer Ministro del Reino Unido: "Governance for Growth. Building Consensus for the Future", London, Prime Minister's Office (2011).

¹²¹ Véase al respecto: "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), pp. 24-25.

¹²² *Ibid.*, p. 40.



través de la alusión al “sistema de seguridad colectiva” y a la participación en operaciones en el exterior para “contribuir a la posición internacional de España”¹²³. Entendemos que podrían implícitamente incluirse las misiones de gestión de crisis de la UE, en muchas de las cuales participa España. En los esfuerzos de cooperación en materia de capacidades, por el contrario, sostenemos que la ESN, indirectamente, sólo considera el ámbito OTAN al hablar de “aliados” y no de “socios”, de acuerdo con el lenguaje que se viene utilizando a lo largo de toda la Estrategia¹²⁴.

Por todo ello, estimamos que la UE no recibe el protagonismo que debiera en relación a su contribución a la Defensa Nacional, lo que no refleja la realidad de lo que se está haciendo en el día a día¹²⁵. A nuestro juicio, existen ausencias difícilmente justificables que serían claves en este ámbito. En primer lugar, en el marco de la seguridad colectiva no se alude, como ya se ha especificado más arriba, la cláusula de asistencia mutua, vital para cualquier Estado miembro de la UE, como sí lo hacen otras Estrategias de nuestro entorno¹²⁶. Es fundamental tener en cuenta que el propio Consejo de la UE considera que esta cláusula, junto con la de solidaridad, asignan a la UE la función de proteger el territorio y la población de los Estados miembros¹²⁷. Contribuyen, por tanto, a la defensa del conjunto de los Estados miembros de la UE, instrumento fundamental que se desconoce desde nuestro país.

En ese reto de continuar con el proceso de transformación de las Fuerzas Armadas en un contexto de escasez de recursos, es fundamental tener en cuenta los últimos desarrollos en materia de cooperación europea que busca incrementar la seguridad de los europeos en un contexto en que los recortes nacionales limitan el desarrollo de capacidades. Resulta llamativo que en la situación de España la ESN no mencione ninguno de estos desarrollos, especialmente las iniciativas de “*Pooling & Sharing*” que se están desarrollando en el seno de la Agencia Europea de Defensa y los proyectos planeados a futuro, en los que España participa¹²⁸. También sería lógico aludir en el mismo sentido a proyectos multinacionales como el Mando Aéreo de Transporte Europeo (EATC), ya mencionado, en el cual se integrará España efectivamente en julio de 2014¹²⁹. Respecto a este marco, debería plantearse si le interesa que se incorpore directamente a la UE por la vía de la Cooperación Estructurada Permanente y si podría extenderse a otros ámbitos donde las capacidades europeas son deficitarias.

Finalmente, en lo que atañe a la innovación tecnológica y la industria de defensa es relevante tener en cuenta el incremento destinado en el nuevo Plan de I+D europea a

¹²³ Así la Línea de Acción estratégica nº 2 afirma: (el) “*Mantenimiento del compromiso de España con el sistema de seguridad colectiva sobre la base de la integración en las organizaciones internacionales y mediante la activa participación en operaciones en el exterior*”, en: *Ibid.*, *Idem*.

¹²⁴ Así la Línea 4 sostiene: “*Se compartirán capacidades con nuestros aliados en el ámbito de las organizaciones internacionales de seguridad sin afectar al cumplimiento de las misiones asignadas*”, *Ibid.*, *Idem*.

¹²⁵ En otro trabajo hemos analizado el importante alcance de los últimos desarrollos de la Política Común de Seguridad y Defensa para la seguridad y defensa de la UE y de sus Estados miembros. Véase: Guinea Llorente, Mercedes: “La Política Común de Seguridad y Defensa (PESD): Paso inconcluso hacia las Fuerzas Armadas Europeas”, en Aldecoa Luzárraga, Francisco (ed.): “El paso hacia unas Fuerzas Armadas de la Unión Europea: realizaciones y desafíos”, Ministerio de Defensa, *Documentos de Seguridad y Defensa*, nº 55 (Marzo de 2013), pp. 11-28.

¹²⁶ Artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea.

¹²⁷ “Memorandum of the EU’s Common Security and Defence Policy against the backdrop of the entry into force of the Lisbon Treaty”, General Affairs Council and Foreign Affairs Council, Bruselas (16 de junio del 2010).

¹²⁸ Véase sobre esta cuestión: “EDA’s Pooling and Sharing”, Agencia Europea de Defensa, *Factsheet*, Brussels (2013).

¹²⁹ Sobre esta cuestión, véase el trabajo ya citado: García Servert, *op. cit.*



investigación en este ámbito, que coordinará la Agencia Europea de Defensa, y el interés español de participar en proyectos¹³⁰. En suma, consideramos que la ESN no hace un uso suficiente de los instrumentos que se han desarrollado en el seno de la UE para responder a los desafíos de la Defensa Nacional, en muchos de los cuales España se encuentra de hecho participando.

B) Lucha contra el terrorismo

La amenaza terrorista, también destacada en la EES, es un ejemplo de cómo se propone para la acción nacional el marco estratégico adoptado en el seno de la UE: la *Estrategia de Lucha contra el Terrorismo* adoptada en 2005¹³¹. No obstante, la ESN utiliza como referencia su estructura dividida en cuatro pilares, pero no pasa de esta referencia de un punto de vista formal¹³². La ESN no tiene en consideración otros instrumentos europeos, legislativos, políticos o institucionales, para reforzar la actuación nacional. En ese sentido, desde un punto de vista instrumental, sólo se recoge la acción común en el seno de la UE para prevenir el terrorismo en terceros Estados¹³³.

La UE cuenta con una herramienta política fundamental para luchar contra el terrorismo que se encuentra infrautilizada. Se trata de la cláusula de solidaridad del artículo 222 TFUE que dispone la obligación de asistencia de los Estados miembros y de la Unión, con medios civiles y militares, a un Estado miembro que lo requiera con el fin de prevenir la amenaza terrorista, proteger a las instituciones democráticas y a la población civil de posibles ataques terroristas y ayudarle en caso de ataque terrorista. Este artículo del Tratado prevé la necesidad de su desarrollo legislativo para acordar sus modalidades de aplicación, que todavía no se ha producido¹³⁴.

Entre los instrumentos políticos destacan por su utilidad el Plan de Acción Europeo de 2011 y la Estrategia marcada en el Programa de Estocolmo, pero también instrumentos ya existentes como la Euroorden, la cooperación entre policías nacionales europeas y autoridades judiciales para prevenir, detectar y luchar contra el terrorismo, Directivas para evitar la financiación de las redes terroristas, etc¹³⁵. Existen además órganos puramente europeos para luchar contra el terrorismo como es Europol, Eurojust o el Coordinador Europeo para la Lucha Antiterrorista. Igualmente, de cara al futuro incluso podría plantearse si la Fiscalía Europea que se está creando para perseguir delitos contra el presupuesto comunitario no podría también recibir la competencia de coordinar la investigación judicial para luchar contra

¹³⁰ Sobre esta cuestión de la cooperación en materia de innovación tecnológica y el *Pooling & Sharing* ha profundizado una reciente reunión del Consejo Europeo: Consejo Europeo: "Conclusiones", EUCO 217/13, Bruselas, 19 y 20 de diciembre de 2013.

¹³¹ Consejo de la Unión Europea: "Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo", 14469/4/05, Bruselas (30 de noviembre de 2005).

¹³² Esos cuatro pilares son la prevención, protección, persecución y preparación de la respuesta.

¹³³ Así la Línea de Acción primera establece que: "En el ámbito externo, se participará en el desarrollo de una política concertada y coordinada con los países democráticos –preferentemente mediante la acción común en el seno de la UE- y se cooperará en el combate de la radicalización en su origen". "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 41.

¹³⁴ El Parlamento Europeo lleva tiempo solicitando la aprobación de la normativa necesaria para la implementación de esta cláusula y la de asistencia mutua. Véase a título de ejemplo: Parlamento Europeo: "Resolución sobre las cláusulas de defensa mutua y de solidaridad de la UE: dimensiones política y operativa", A7-0356/2012, Estrasburgo (22 de noviembre de 2012).

¹³⁵ En relación a la actuación europea de lucha contra el terrorismo, véase con carácter general: Bossong, Raphael (2012): *The evolution of EU counter-terrorism: European security policy after 9/11*, Abingdon, Routledge; Acosta Arca, Diego y Murphy, Cian C. (2014): *EU Security and Justice Law: After Lisbon and Stockholm*, Oxford, Hart.



amenazas terroristas de carácter transnacional que afecten a más de un Estado miembro¹³⁶. En definitiva, la Estrategia ampliamente ignora y no utiliza múltiples instrumentos que la UE pone a su disposición para luchar contra el terrorismo.

C) Ciberseguridad

Ni en el análisis del riesgo que suponen las ciberamenazas ni en las líneas de acción para obtener ciberseguridad existe ninguna mención específica a la UE como tal, ni a ninguna de las realizaciones de la política común¹³⁷. Podríamos considerar la existencia de una alusión implícita en la sexta línea de acción, donde considera la “intensificación de la colaboración internacional” entre los países que persiguen un entorno seguro y fiable¹³⁸. La UE ha desarrollado recientemente una densa actividad legislativa, institucional y de debate político, alguna de ella justo en los meses posteriores a la adopción de la ESN. Ante la imposibilidad de medidas de gobernanza global, el nivel regional es mucho más adecuado que el puramente nacional para abordar una cuestión como es el ciberespacio, que no conoce fronteras y cuya seguridad cada día es más vital para cualquier sociedad.

En el año 2013, la UE presentaba su Estrategia de Ciberseguridad, denominada "Un ciberespacio abierto, protegido y seguro", elaborada conjuntamente por la Comisión y la Alta Representante, en desarrollo de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE¹³⁹. Sus objetivos fundamentales se articulan en torno a cinco líneas fundamentales: la ciberresiliencia, la reducción de la delincuencia en la red, el desarrollo de una política de ciberdefensa en el marco de la PCSD, el desarrollo de recursos industriales y tecnológicos en materia de ciberseguridad y la promoción de una política internacional en torno al ciberespacio.

Ese mismo año entraba también en funcionamiento el Centro Europeo de Ciberdelincuencia, en la sede de Europol, y se adoptaba una Directiva sobre ataques contra los sistemas de información, que armoniza las definiciones de las infracciones penales y las sanciones en materia de ataques contra sistemas de información¹⁴⁰. Quiere también facilitar la lucha contra la delincuencia en este ámbito y mejorar la cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades nacionales. Además se presenta una propuesta de Directiva, en el momento en que escribimos todavía a la espera de la primera lectura en el Parlamento, con medidas para garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y de la información en la Unión¹⁴¹. Esta Directiva plantea una serie de elementos entre los que destacan Centros de Seguridad de Redes en cada Estado, mecanismos de cooperación entre los Estados y la Comisión y la obligación para los operadores de infraestructuras críticas de adoptar prácticas

¹³⁶ European Commission: "Better protection of the Union's financial interests: Setting up the European Public Prosecutor's Office and Reforming Eurojust" *Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM (2013) 532 final, Brussels (17 de julio del 2013).

¹³⁷ Al contrario, se afirma la inexistencia de “legislación armonizada en materia de ciberseguridad”, suponemos que en el seno de la UE aunque no se afirme explícitamente. "Estrategia Europea de Seguridad" (2013), p. 27.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 42.

¹³⁹ Comisión Europea y Alta Representante de la Unión Europea para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad: "Estrategia de Seguridad de la Unión Europea: "Un ciberespacio abierto, protegido y seguro", *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo*, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones", JOIN (2013) 1 final, Bruselas, (7 de febrero de 2013).

¹⁴⁰ Directiva 2013/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de agosto de 2013, relativa a los ataques contra los sistemas de información y por la que se sustituye la Decisión marco 2005/222/JAI del Consejo. *DO L* 218, del 14 de Agosto del 2013, p. 8.

¹⁴¹ Comisión Europea: "Propuesta de Directiva relativa a medidas para garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y de la información en la Unión", COM (2013) 48 final, Bruselas (7 de febrero de 2013).



de gestión de riesgos. En paralelo, en el marco de la PCSD, se ha avanzado la cooperación en el ámbito de la ciberdefensa dentro del marco de la Agencia Europea de Defensa¹⁴².

Las líneas de acción de la ESN deben recoger e incorporar los elementos de la Estrategia europea y, sobre todo, de la Directiva aprobada, en la medida en que España no sólo está obligada, sino que está en su interés incorporar todas estas pautas de actuación. Además debería evaluarse cuidadosamente qué otras actuaciones deberían desarrollarse en interés de España en el ámbito europeo y promoverlas activamente, teniendo en cuenta el valor añadido del nivel regional.

D) Lucha contra el crimen organizado

Definido y considerado como amenaza a la seguridad nacional debido a su carácter transnacional, la ESN alude a que toda actuación en este ámbito debe fundamentarse en la colaboración y cooperación internacional¹⁴³. En el análisis de esta amenaza tenemos una pequeña referencia al nivel de la UE como tal, pero sólo en relación a la situación geográfica de nuestro país en la frontera sur de la UE¹⁴⁴. No parece una evaluación adecuada, ya que a nadie se le escapa que una de las causas fundamentales de la fuerte exposición española al crimen organizado es el espacio europeo física y económicamente integrado, en el que la libertad de circulación y la eliminación de fronteras contribuyen a su impunidad. Los criminales actúan fácilmente a través de las fronteras, lo que crea la necesidad de una actuación europea coherente y coordinada.

Al igual que en los casos anteriores la ESN desconoce y desatiende no sólo la ingente labor legislativa desarrollada en el seno de la UE y las capacidades institucionales existentes sino la oportunidad de considerar qué otras pueden ser necesarias para controlar de la mejor manera posible un problema al que está expuesto nuestro país¹⁴⁵. Los Estados miembros mantienen la competencia sobre los aspectos operaciones de la lucha contra el crimen organizado y confían en el nivel europeo para facilitar coordinación y asistir a los Estados miembros en sus esfuerzos¹⁴⁶.

El crimen organizado es objeto de atención de los marcos políticos europeos del Programa de Estocolmo y la Estrategia de Seguridad Interior de la UE y, más concretamente, se han desarrollado varias Estrategias de Lucha contra las Drogas¹⁴⁷. En el plano legislativo se ha adoptado una gran variedad de normativa que va desde la armonización de determinados delitos y su sanción, hasta medidas para luchar contra el blanqueo de dinero y la financiación de la actividad criminal. En el apoyo operativo son muy relevantes distintos órganos europeos como las Agencias Europol, Eurojust, CEPOL y el Sistema de Información, que tienen como objetivo la coordinación de la actuación represiva nacional. Como se ha visto, el marco

¹⁴² Sobre esta cuestión, véase: Robinson, Neil: "EU cyber-defense: a work in progress", *European Union Institute for Security Studies Brief*, nº 10 (Marzo 2014).

¹⁴³ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 43.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 28.

¹⁴⁵ Véase entre otros trabajos recientes: Acosta Arcarazo y Murphy, *op. cit.*

¹⁴⁶ Así, por ejemplo, la oficina de coordinación policial "Europol" aprueba con carácter periódico el SOCTA (Serious Organized Crime Threat Assessment), documento de análisis de la amenaza de la criminalidad organizada a escala europea con el objetivo de servir de marco estratégico de referencia a las autoridades nacionales y europeas y fijar objetivos comunes. Ver: Europol: "Serious Organized Crime Threat Assessment 2013", European Police Office, La Haya (2013).

¹⁴⁷ Para una evaluación del desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia a través de la implementación del Programa de Estocolmo, véase: Labayle, Henri (2013): *Vers la négociation et l'adoption du programme succédant à Stockholm pour la période 2015-2019*, Bruxelles, Parlement Européen.



européico contiene una variedad relevante de instrumentos y realizaciones para apoyar la lucha de los Estados miembros contra el crimen organizado de carácter transnacional, que no se integran en un documento que tiene la vocación de incorporar todos los instrumentos con los que cuenta el Estado.

E) Seguridad económica y financiera

Si existe un ámbito donde la autonomía de un Estado miembro de la Eurozona ha desaparecido, es precisamente en materia de seguridad económica y financiera, por la considerable cesión de soberanía que supone la moneda única¹⁴⁸. Como consecuencia de la crisis económica y financiera, se ha producido en los años 2011 a 2013 una profundización de la integración económica sin precedentes, a partir de reformas de los Tratados, Tratados nuevos o, incluso, legislación secundaria¹⁴⁹. Esa profundización trata de completar la Unión Monetaria existente con una Unión Económica que no se pactó en Maastricht y ha conducido de hecho a la supervisión europea de las políticas macroeconómicas, financieras y presupuestarias de los Estados del Euro, limitando muy considerablemente una autonomía que ya era pequeña. Por ello, parece completamente ridículo que la ESN plantee como riesgo relevante la inestabilidad económica y financiera sin hacer una sola mención al hecho de la integración española en la Unión Económica y Monetaria, con el agravante de que actualmente este es el único marco en que se puede abordar esta cuestión¹⁵⁰.

De las ocho líneas de acción planteadas bajo el objetivo de la seguridad económica y financiera, sólo una se dedica específicamente a la acción en el seno de la UEM, y propone el desarrollo de este marco para construir una gobernanza económica y financiera efectiva de la UE. En las siete líneas restantes se supone que el Estado podría actuar en solitario, lo que es muy discutible, ya que en la mayoría de los casos se necesitará actuar en el sentido marcado desde las instituciones comunes. Es el caso de la primera línea donde se propone la potenciación de un modelo económico sostenible, se depende de la política monetaria del BCE, así como de las directrices comunes de coordinación económica, propuestas por la Comisión y adoptadas por el Eurogrupo. Lo mismo cabe decir de las líneas de acción relativas al marco socio-laboral, determinado por la coordinación del Semestre Europeo. La promoción de una economía internacional abierta y el establecimiento de mecanismos de regulación y supervisión a escala internacional sólo parecen posibles si se hace desde la UE y como miembro de la misma, dado el escaso peso real de España en los foros económicos internacionales.

En el punto dedicado a la UE el objetivo que se plantea es la revisión del marco de gobernanza europea, desde un punto de vista constitucional. El objetivo es "una gobernanza económica y financiera efectiva de la UE, que asegure la sostenibilidad y el buen funcionamiento de la UEM y la fortaleza del euro. Se cooperará activamente en la construcción de un gobierno económico europeo con instrumentos comunes y políticas económicas coordinadas que incluirán igualmente el estudio de medidas de vigilancia de los

¹⁴⁸ Sobre las características y el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, véase: Chang, Michele (2009): *Monetary Integration in the European Union*, Basingstoke, Palgrave-Macmillan; Geeroms, Hans; Ide, Stefaan y Naert, Frank (2014): *The European Union and the Euro: how to deal with a currency built on dreams*, Cambridge, Intersentia.

¹⁴⁹ En otro lugar hemos analizado, entre otros efectos políticos, la relevante profundización producida durante la crisis del euro, que ha supuesto la mutación de la Constitución económica de la UE. Ver: "Las consecuencias de la crisis económica para el modelo político de la Unión Europea: profundización, diferenciación y demandas de legitimidad", en: VV.AA., *XXXIII Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Vitoria-Gasteiz, Aranzadi (en prensa).

¹⁵⁰ Véase para la evaluación de este riesgo: "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), pp. 28 y 29.



paraísos fiscales”¹⁵¹. Esta mención relativa a la profundización de la eurozona no puede ser calificada sino de demasiado generalista, que peca de indefinición, y en muchos casos, se encuentra desfasada.

No da cuenta de mucho de lo que ya se ha conseguido a través de la profundización de estos últimos años en materia de gobernanza económica y financiera que va desde las facultades de supervisión que han recibido las instituciones comunes sobre presupuestos nacionales y políticas económicas de los Estados de la Eurozona y la capacidad de definir un marco de coordinación común¹⁵². Tampoco especifica cuáles son los verdaderos temas de interés nacional para España en ese momento de cara al futuro de la profundización de la Eurozona, como la Unión Bancaria – que se acaba de culminar-, las posibilidades de mutualización de la deuda soberana, instrumentos comunes de apoyo para las reformas estructurales nacionales o la inaplazable dimensión social de la eurozona. Incluso la mención relativa a la vigilancia sobre los paraísos fiscales no refleja los avances en materia de cooperación alcanzados tanto en el ámbito del G-20, la OCDE y la propia UE.

Teniendo en cuenta que esta ESN se aprueba en el momento en que la UE estaba diseñando la hoja de ruta para la profundización de la Eurozona, el Informe Van Rompuy, hubiera sido lógico que se planteara el interés nacional español en relación a cada uno de los asuntos allí mencionados¹⁵³. También se echa en falta que no exista una posición expresa del interés nacional frente al gran desafío que tiene hoy ante sí la UE, prever las capacidades políticas necesarias para gestionar adecuadamente la moneda común. Esto es, una gran reforma mediante una Convención que articule aquello a lo que se alude ambiguamente con la expresión de “más Europa” o en palabras de la propia ESN un “gobierno económico europeo con instrumentos comunes y políticas económicas coordinadas”. Aunque fuera en términos amplios y ambiguos la estrategias francesa e italiana sí plantean una posición de partida respecto a la profundización de la integración económica. Igualmente, el Gobierno español es parte de iniciativas que apoyan la federalización de la Eurozona, que como ya se ha dicho, no encuentran reflejo en esta ESN¹⁵⁴.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 44.

¹⁵² En este aspecto, la normativa más relevante son los paquetes legislativos conocidos como el “Six-Pack” y el “Two-Pack”; Ver respectivamente: Reglamento (UE) n.º 1173/2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro, *DO L 306*, de 23.11.2011, p. 1; Reglamento (UE) n.º 1174/2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro, *DO L 306*, de 23.11.2011, p. 8; Reglamento (UE) n.º 1175/2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, *DO L 306*, de 23.11.2011, p. 12; Reglamento (UE) n.º 1176/2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, *DO L 306*, de 23.11.2011, p. 25; Reglamento (UE) n.º 1177/2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, *DO L 306*, de 23.11.2011, p. 33; Directiva 2011/85/UE, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, *DO L 306*, de 23.11.2011, p. 41. Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades, *DO L 140*, de 27.05.2013, p. 1; Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, *DO L 140*, de 27.05.2013, p. 11.

¹⁵³ Véase: Van Rompuy, Herman, President of the European Council (in collaboration with Jose Manuel Barroso, President of the European Commission, Jean-Claude Juncker, President of the Eurogroup and Mario Draghi, President of the European Central Bank), “Towards a Genuine Economic and Monetary Union”, Brussels (5 December 2012).

¹⁵⁴ “Future of the Europe Group...”, *op. cit.*

F) Seguridad energética

En el marco de este objetivo, la ESN hace mención expresa a la necesidad de poner en marcha una política energética común que fomente las interconexiones entre Estados miembros y a un mercado interior de electricidad y gas natural plenamente integrados, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad física de los Estados europeos¹⁵⁵. Es uno de los pocos puntos en los cuales vemos que se plantean la promoción de actuaciones europeas, para defender la seguridad nacional. La visión que se aplica, por tanto, es la de promover una futura política común como instrumento para reforzar la seguridad energética española. La ESN promueve, sin embargo, una política que tiene solamente una dimensión interior, no aborda una posición exterior común que pueda reducir la vulnerabilidad española y de los otros Estados miembros a través de una voz única.

Dado que consideramos que una política energética común en materia de abastecimientos es imprescindible, consideramos que el enfoque de la ESN no es suficiente. Se echa en falta las referencias a la dependencia energética del exterior que tiene España, al igual que el conjunto de la UE, y las capacidades que una política exterior común de aprovisionamientos induciría, reduciendo la dependencia a través del fortalecimiento de la posición común. Tal política está prevista por el Tratado de Lisboa, pero aún no ha sido implementada, continuándose con la práctica de políticas exteriores energéticas de alcance nacional¹⁵⁶. A nuestro juicio, dado el lugar estratégico de España y su dependencia de algunos socios concretos como Argelia, está en su interés promover el desarrollo de una política exterior común de negociación de los aprovisionamientos energéticos, compatible con el fomento de la interconexión, que refuerce la seguridad energética de todos y cada uno de sus Estados miembros.

La reciente crisis de Ucrania y la posibilidad de que las relaciones europeas con Rusia se tensen han abocado, como ya se ha comentado, a que el Primer Ministro polaco plantee una propuesta de desarrollo de una Unión Energética¹⁵⁷. En paralelo se está debatiendo la aceleración de los planes de interconexión de redes energéticas europeas. Esta propuesta se encuentra, en la actualidad, en discusión entre los Estados miembros que, ante la amenaza rusa podrían considerar la aprobación de una genuina política exterior de aprovisionamientos energéticos. Se trata de una cuestión de importantes repercusiones para un país como España que debe estudiar cuidadosamente los intereses a defender en las negociaciones.

G) No proliferación de armas de destrucción masiva

La evaluación de la amenaza de las armas de destrucción masiva es uno de los escasos ámbitos que se plantea desde la acción común desarrollada en el seno de la UE. Se utilizan así como elementos de referencia en el análisis tanto la Estrategia de la UE contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva como las Nuevas Líneas de actuación aprobadas en 2008¹⁵⁸. En el capítulo relativo a las líneas de acción estratégica, igualmente la ESN contiene una mención expresa a la cooperación con los “socios” y aliados en la lucha contra la proliferación, desde la prevención, disuasión, detención y eliminación de los programas de proliferación¹⁵⁹. Se trata de una alusión indirecta a la UE, pues se llama a cooperar con los

¹⁵⁵ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 45.

¹⁵⁶ Véase al respecto el artículo 194 del TFUE.

¹⁵⁷ Tusk, *op. cit.*

¹⁵⁸ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), pp. 30-31.

¹⁵⁹ En concreto la ESN recoge en la primera línea estratégica relacionada con este objetivo “*Multilateralismo eficaz y coordinación activa en la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva. La estrecha*



Estados miembros de la UE exclusivamente. La ESN, en cambio, no tiene en cuenta las actuaciones en materia de no proliferación que se han desarrollado en el pasado y se están desarrollando por las propias capacidades institucionales de la UE. A este respecto, es fundamental tener en cuenta el peso específico de esta organización internacional en la negociación bilateral para poner bajo control los programas que suponen amenazas a escala internacional. Tampoco menciona las dificultades que crean las políticas nucleares de Francia y el Reino Unido.

En este sentido, la ESN da cumplida cuenta de que la UE, por sí misma, es un actor relevante de los regímenes multilaterales de control de armamentos de destrucción masiva internacional así como un líder en la asistencia técnica y financiera para luchar contra la no proliferación¹⁶⁰. Así, la UE dispone de una Estrategia en materia de no proliferación desde 2003, que ha sido revisada posteriormente y completada con otro tipo de actuaciones¹⁶¹. Sin embargo, no tiene en cuenta otros elementos institucionales, como el relevante desarrollo de capacidades orgánicas en el SEAE relativas a la no proliferación, para asistir a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones.

Esta Estrategia política viene sirviendo de referencia en las negociaciones que la Alta Representante de la UE junto con los Ministros de Alemania, Francia y Reino Unido están desarrollando con Irán para someter a control internacional su programa de desarrollo nuclear. En este sentido, se atribuye a la diplomacia europea y, especialmente a Catherine Ashton, el éxito en la negociación con Irán del otoño de 2013, que aunque todavía solo puede ser calificado de parcial y provisional, ha supuesto el desbloqueo de casi diez años de parálisis y un avance relevante para la seguridad internacional¹⁶². Además de las capacidades diplomáticas, también es relevante señalar los programas de cooperación comunes existentes para financiar esta lucha contra la no proliferación, como es el caso de la línea de financiación para el control de las tecnologías de doble uso introducida en el reformado Instrumento de Seguridad Nuclear¹⁶³. En este capítulo, aun cuando la ESN utiliza el marco europeo de referencia, no plantea la multitud de instrumentos existentes para luchar contra la no proliferación.

H) Ordenación de flujos migratorios

En este capítulo, la primera constatación es que se hace una mención desigual al hecho de que las fronteras españolas son fronteras exteriores de la UE. Desde este punto de vista, resulta irregular la referencia a la problemática de la migración como consecuencia de la pertenencia de España a la UE. Así en el capítulo 3, relativo a los riesgos y amenazas a la seguridad

cooperación con los Estados miembros de la UE y los aliados OTAN – así como con otros países relevantes asociados- es fundamental para el éxito mundial de la lucha contra la proliferación y, particularmente, para la prevención, disuasión, detención y, cuando sea posible, la eliminación de los programas de proliferación de especial preocupación a nivel mundial, al igual que para prevenir el acceso por parte de grupos terroristas y otros agentes no estatales a los materiales y fuentes radioactivas”, en "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 46.

¹⁶⁰ Véase en relación a esta cuestión: Cottey, Andrew: "The EU's non-proliferation strategy ten years on", *European Foreign Affairs Review*, vol. 19, nº 1 (2014), pp. 45-63; Kienzle, Benjamin: "A European contribution to non-proliferation?: the EU WMD Strategy at ten", *International Relations*, vol. 89, nº 5, (2013), pp. 1143-1159.

¹⁶¹ Consejo de la Unión Europea: "Estrategia de la Unión Europea contra la proliferación de armas de destrucción masiva", 15708/03, Bruselas (10 de diciembre del 2003),.

¹⁶² Spiegel, Peter: "EU foreign policy chief Lady Ashton comes of age in Iran talks", *Financial Times*, 26 November 2013.

¹⁶³ Reglamento 237/2014 del Consejo, de 13 de diciembre de 2013, por el que se establece un Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear, *DO L 77*, de 15.3.2014, p. 109.



nacional, se analiza la amenaza de los flujos migratorios irregulares como común a los de los otros Estados de la UE, cuyos desafíos y efectos desestabilizadores afectan a todos por igual¹⁶⁴.

Sorprende, sin embargo, que no se expliquen las razones de la presión migratoria en las fronteras españolas como derivadas de la condición de España como frontera sur de la UE y, más en concreto, como la responsable de la vigilancia de la frontera con mayor desigualdad en el planeta. Indudablemente la preocupante presión de la inmigración ilegal en las fronteras españolas se debe al hecho de la inexistencia de fronteras en el seno de la UE. Esta falta de referencia impide que se plantee posteriormente como línea de actuación demandar una mayor implicación de la propia UE y del resto de los Estados miembros en la solución de un problema común, como es que España custodie una de las fronteras comunes de la UE, atenuando en buena medida las presiones migratorias que reciben otros Estados, con las consecuencias derivadas en su seguridad.

En el mismo sentido, en el capítulo 4, relativo a las líneas de acción, la referencia a la UE y sus capacidades como instrumento es verdaderamente marginal. Se plantea como línea de acción estratégica la vigilancia y el control de las fronteras en el marco del Sistema Integrado de Fronteras Exteriores de la UE¹⁶⁵. Este concepto alude a un conjunto de normas, organismos y procedimientos de apoyo a los Estados miembros de la zona Schengen para que puedan gestionar sus fronteras de forma coordinada. Aunque existen elementos comunes en la aproximación a la política migratoria, se trata de un ámbito donde el enfoque intergubernamental supera aún con mucho al comunitario¹⁶⁶. Existe el consenso entre el Parlamento Europeo y la doctrina sobre las limitaciones de este sistema que no basta para asegurar la gestión solidaria común de las crisis humanitarias que están asolando la frontera Sur de la UE¹⁶⁷.

Por ello, consideramos que resulta fundamental para incrementar la seguridad española que el Gobierno y otros representantes actúen ante las instancias institucionales europeas para promover una auténtica política común de gestión de fronteras, dado que el actual marco es claramente insuficiente. Para ello es necesario seguir dos líneas complementarias, de política interna y de política exterior. En primer lugar, en una posición maximalista debería considerarse el *lobbying* a favor de desarrollar una política europea de fronteras. En un enfoque más modesto, debe plantearse reforzar las capacidades comunes, incrementando, por ejemplo, la provisión del Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores, con la finalidad de apoyar las capacidades de los Estados miembros del Sur, que no sólo son los que tienen que hacer frente a una presión migratoria mayor, sino que además están resultando más golpeados por la crisis económica. En tercer lugar, es preciso considerar dotar de más capacidades y misiones más estables para FRONTEX, de forma que se constituya en un instrumento estable de apoyo para los Estados miembros con mayores problemas. Igualmente sería relevante poner en marcha discusiones en torno al establecimiento de una policía común de fronteras.

¹⁶⁴ Se afirma así: "La Unión Europea sigue siendo un destino atractivo y un lugar de acogida para personas llegadas de las más diversas procedencias. El fenómeno de la inmigración internacional incluye la llegada, tanto a España como a Europa en su conjunto, de inmigrantes regulares e irregulares", ver en: "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 32.

¹⁶⁵ Es la Línea de Acción 1, ver: *Ibid.*, p. 47.

¹⁶⁶ En relación a esta materia puede consultarse la siguiente obra: Balleix, Corinne (2013): *La politique migratoire de l'Union européenne*, Paris, Documentation Française.

¹⁶⁷ En este sentido, el Parlamento Europeo reclamaba «la adopción de un programa exhaustivo que establezca los objetivos globales y la estructura de la estrategia integrada de la Unión en materia de gestión de fronteras, con objeto de poner realmente en práctica una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores». "Resolución sobre el Programa de Estocolmo", Parlamento Europeo (25 de noviembre de 2009).



Desde el punto de vista de la política exterior, España necesita de las capacidades de la UE para obtener los acuerdos necesarios de cooperación con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios. Esta última cuenta con más resortes, derivados de su fortaleza como socio comercial y de potencia de la cooperación para el desarrollo para plantear contraprestaciones a la firma de estos acuerdos. Igualmente, dado su carácter transnacional, resulta evidente el mayor potencial que cuenta la UE para abordar la lucha contra las redes de delincuencia y el tráfico de seres humanos, tanto desde la colaboración entre Estados miembros como a través del desarrollo de capacidades a escala europea en una política, la lucha contra la delincuencia, que también se encuentra infradesarrollada.

En interés de la seguridad española, debe defenderse la puesta en marcha de una política migratoria común digna de ese nombre, que supere el actual protagonismo de la cooperación intergubernamental para profundizar en una dimensión comunitaria. Para ello España debería formar una coalición para tratar de defender esta postura con los Estados que sufren una presión similar, derivada de su frontera directa con Estados terceros de la UE.

I) Contrainteligencia

En materia de espionaje y contrainteligencia, la ESN no hace una alusión directa a la UE sino a la cooperación internacional con el objetivo de proporcionar una respuesta integral¹⁶⁸. Como excepción al resto de los casos, se trata de una referencia suficiente, dado que no consideramos que la cooperación europea sea el instrumento adecuado para incrementar la seguridad a este respecto. En la medida de la importancia creciente del espionaje industrial y de la desconfianza percibida entre unos Estados miembros y otros, dudamos de la posibilidad de acción europea en este campo.

Por otra parte, tampoco nos consta la existencia de actuaciones europeas en esta materia con carácter general, que le den contenido de política estable. No obstante, la UE y los Estados miembros sí han desarrollado una coordinación y actuaciones conjuntas con carácter puntual en este ámbito en relación a asegurar el éxito de misiones comunes, como se ha dado en el caso de operaciones de gestión de crisis. Igualmente existe cooperación estable entre servicios de inteligencia en el seno de la UE con el objetivo de combatir amenazas comunes como es el terrorismo. Parece, sin embargo, difícil poder superar el nivel de la cooperación común en relación a áreas de interés común. Tenemos, por tanto, nuestras reservas sobre si se puede desarrollar una política común en este sentido por los intereses divergentes y las suspicacias existentes entre los propios Estados miembros.

J) Protección ante emergencias y catástrofes

En el ámbito de las respuestas para la protección contra emergencias y catástrofes de origen natural y humano, encontramos diversas alusiones al marco jurídico político de la UE en las distintas líneas de acción especificadas¹⁶⁹. Se refleja así con toda lógica una línea de acción común en materia de protección civil que no ha resultado constitucionalizada hasta recientemente, con el Tratado de Lisboa¹⁷⁰. Concebida como una competencia complementaria, de coordinación o apoyo¹⁷¹, el nuevo artículo 196 del TFUE recoge que los

¹⁶⁸ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), pp. 33-34 y p. 48.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 49.

¹⁷⁰ Sobre la regulación de una nueva base jurídica en materia de protección civil, véase: Guinea Llorente, Mercedes (2011): *La Convención Europea: la génesis del Tratado de Lisboa*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 639-645.

¹⁷¹ Véase al respecto el artículo 6 del TFUE.



objetivos de la política europea son complementar la acción de los Estados miembros en la prevención de riesgos, la formación de personas y la intervención en catástrofes y fomentar una coordinación rápida y eficaz entre los servicios nacionales tanto en intervenciones dentro de la UE como en actuaciones a escala internacional.

La ESN, en sus líneas de acción, presenta diversas alusiones a la acción común en el seno de la UE. Así en primer lugar, afirma con carácter general que se contribuirá a una mayor cooperación europea e internacional, buscando potenciar la participación en redes, planes y mecanismos europeos de preparación y respuesta. En relación a emergencias relativas al área de la salud pública, se afirma la adopción de planes de prevención y respuesta a pandemias en coordinación con el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades de la UE. Igualmente encontramos una mención al papel de la Red de Seguridad Alimentaria de la UE en el caso de crisis alimentarias, fuertemente desarrollado desde los noventa como consecuencia de la crisis de las “vacas locas”.

A pesar de que existe una mayor presencia de los instrumentos y políticas de la UE en este campo, sorprenden las relevantes omisiones. La primera de ellas es de rango constitucional, la cláusula de solidaridad del artículo 222 TFUE, que se activa no sólo en caso de ataque terrorista, sino también de catástrofes naturales o de origen humano y que requiere la asistencia de la UE y de sus Estados miembros con medios civiles y militares¹⁷². También sorprende que no se haga ninguna mención al Mecanismo Europeo de Protección Civil, que se activa para emergencias europeas y en terceros Estados y que ya ha cumplido una década de existencia, con un considerable valor añadido¹⁷³. Existen otros procedimientos relevantes para la prevención de catástrofes a los que no se alude, como el Mecanismo de Alerta Temprana y diferentes órganos y procedimientos frente a catástrofes medioambientales, que también se echan en falta. En este punto aún cuando existen referencias al nivel de cooperación europea, éstas a nuestro juicio resultan insuficientes.

K) Seguridad marítima

El objetivo de una acción estratégica en materia de seguridad marítima se define en términos verdaderamente amplios que van desde mantener la libertad de navegación y proteger el tráfico marítimo hasta luchar contra las actividades delictivas, proteger los recursos marinos, el medio ambiente o responder a catástrofes o accidentes¹⁷⁴. Una acción política que se define en términos tan amplios y ambiciosos no encuentra después un paralelismo equivalente en las líneas de acción estratégicas planteadas para desarrollarlo. La alusión a la UE en este ámbito es marginal e insuficiente y, si se nos permite, hasta ridícula.

Encontramos una referencia vaga a la UE en el marco de la cooperación internacional, junto con la Organización Marítima Internacional y la búsqueda de acuerdos bilaterales con países¹⁷⁵. No se afirma a este respecto ni en qué campos se buscará esta cooperación ni con qué finalidad. Sólo se alude a que “se continuará con el proceso de implementación de la

¹⁷² Sobre la aplicación de esta cláusula al ámbito de la protección civil, véase: Kostanidines, Theodore: “Civil protection cooperation in EU law: is there room for solidarity to wriggle past?”, *European Law Journal*, vol. 19, nº 2 (2013), pp. 267-282.

¹⁷³ Para una descripción de este mecanismo, puede verse: European Commission: “European Union civil protection: at a glance”, Luxemburgo (2013).

¹⁷⁴ “Estrategia de Seguridad Nacional”, (2013), p. 50.

¹⁷⁵ La Línea de Acción nº 3, relativa al fomento de la cooperación internacional establece: “Se continuará con el proceso de implementación de la normativa de la UE y la Organización Marítima Internacional (OMI), donde se enmarcan las actuaciones de España”, en “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. 50.



normativa de la UE”, entendemos que refiriéndose a la seguridad del transporte marítimo y la lucha contra la piratería.

Consideramos la referencia a la UE en estos ámbitos como manifiestamente insuficiente, dado que el objetivo citado abarca ámbitos de competencia europea que no se tienen en cuenta como la política pesquera común, la energética o la de medioambiente, los transportes o la protección civil. Sorprende, desde luego, la cuestión de la gestión de los recursos del medio marino, teniendo en cuenta que dentro de ellos están los pesqueros, competencia exclusiva de la UE¹⁷⁶.

También resulta llamativa la nula referencia a la gestión de crisis desarrollada en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa para garantizar la seguridad marítima, como es el caso de la Operación Atalanta, desarrollada por la UE en el Cuerno de África, a petición, entre otros, de España. Nuestro país consiguió satisfactoriamente el lanzamiento de esta operación para la defensa de sus intereses económicos en la zona, especialmente de carácter pesquero¹⁷⁷. Como ya se ha dicho, estamos ante un ejemplo práctico y claro de la utilización de los recursos políticos de la UE para la defensa de intereses nacionales e incremento de nuestra seguridad que la formulación de la ESN ignora.

Igualmente consideramos que existen relevantes áreas relativas a la seguridad marítima de interés para España que deberían haberse tenido en cuenta en relación a la acción UE. Así pueden citarse el desafío de la seguridad marítima en el ámbito de la migración irregular en la zona del Estrecho que tanto afecta a España y, que en ocasiones, dada la precariedad de los medios y la presión de las mafias arroja espeluznantes tragedias humanas. En este sentido, en el pasado ya se ha recurrido a más de cincuenta misiones conjuntas coordinadas por Frontex para patrullar el Mediterráneo y el Atlántico Oriental, con la finalidad de evitar los tráfico ilícitos de pateras y cayucos y tragedias humanitarias¹⁷⁸. Teniendo en cuenta que España es uno de los Estados más beneficiados por esta cooperación europea cuyo objetivo es “proteger la vida humana en el mar” y prevenir actividades criminales, se echa en falta el recurso a estos mecanismos en las líneas de acción común. Finalmente, consideramos que existen varios instrumentos y organismos europeos que pueden permitirnos adoptar un enfoque que necesariamente ha de ser más proactivo en el caso de que existan fuertes intereses nacionales en relación a la seguridad marítima, como por ejemplo sería la situación de la seguridad del Estrecho de Gibraltar.

L) Protección de infraestructuras críticas

La ESN considera como última de las amenazas relevantes para la seguridad nacional la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales, cuyo funcionamiento es indispensable para la seguridad, bienestar y salud de los ciudadanos y la garantía de las funciones sociales básicas y el funcionamiento de las instituciones¹⁷⁹. En las líneas estratégicas de acción se alude a la cooperación internacional como una de las claves fundamentales y dentro de ella existe amplia referencia a los marcos europeos de actuación

¹⁷⁶ Véase al respecto el artículo 3.1 d) del TFUE.

¹⁷⁷ Sobre el impulso de España, junto con Francia, para el lanzamiento de la operación Atalanta, véase: Frutos Ruiz, Ignacio: “La lucha internacional contra la piratería marítima: Somalia y la Operación Atalanta”, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), *Documento de Opinión*, 16/2010 (Octubre de 2010); Guinea Llorente: “España en la Política Exterior Común europea: los últimos diez años (2001-2011)”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 27 (Octubre 2011).

¹⁷⁸ En relación a esta cuestión puede verse: European Union Agency for Fundamental Rights: “EU Solidarity and Frontex: Fundamental Rights Challenges”, Luxemburgo (2013).

¹⁷⁹ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. 37.



como son el Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas y la Directiva sobre Identificación y Designación de Infraestructuras Críticas Europeas y Evaluación de la Necesidad de Mejorar su Protección¹⁸⁰. Ambos instrumentos son ejemplo de cooperación en el seno de la UE como forma de proteger intereses nacionales.

Igualmente se considera relevante en la ESN promover redes europeas de información, alerta temprana y respuesta, con la finalidad de proteger las infraestructuras críticas. Aún cuando no se mencione expresamente, entendemos que se alude a la ya existente y eficaz Red Europea de Información. Este es uno de los pocos casos en los cuales, siendo benévolo, puede considerarse que la referencia a los mecanismos europeos es suficiente. También hay que añadir que es un enfoque que simplemente plantea lo existente pero no aborda los retos de acción futuros, como es el hecho de que, desde 2012, el Programa Europeo se encuentre en revisión. En ese contexto debería reflexionarse y considerarse cuáles son los intereses específicos nacionales sobre esta cuestión a fin de conseguir su adecuada representación y defensa.

6. Conclusión: Evaluación de la dimensión europea y recomendaciones de actuación

Como conclusión al análisis desarrollado, tenemos que afirmar que la Administración española y la ESN viven, en buena medida, de espaldas al hecho de la integración europea, salvo excepciones tasadas. Hemos comprobado que, en líneas generales, la UE se encuentra ampliamente ausente en la ESN, dado que se han constatado carencias en casi todos los ámbitos y líneas de acción desde la triple perspectiva analizada.

En la ESN, la idea que se presenta de las fortalezas y debilidades españolas poco tiene en cuenta el carácter de miembro de la UE, tampoco se visualiza un proyecto claro de UE desde nuestro país, y finalmente, existen pocas referencias e incompletas a los instrumentos, políticas y organismos de la UE como medios al alcance de España para incrementar su seguridad. Salvo tres excepciones en las que se ha reparado, cuando el nivel político europeo aparece mencionado, lo es de una forma generalista, ambigua y respondiendo en algunos casos a un análisis del pasado pero que no expone las capacidades de la UE y resulta ajeno a los retos de futuro. Esto es especialmente relevante si tenemos en cuenta que el ámbito de acción de la UE debería ser utilizado como un instrumento más al alcance del Estado para construir seguridad, como en algunas ocasiones se ha hecho en el pasado con notable éxito. Especialmente resulta sorprendente que en muchos casos, la ESN obvie estrategias y actuaciones que de hecho se están desarrollando en el seno de la UE.

Por ello, sería recomendable integrar una perspectiva europea transversal en todos los ámbitos y líneas estratégicas de la ESN en su próxima revisión, y mientras tanto, aunque no figure nominalmente, en su implementación a través del Consejo de Seguridad Nacional. Vivir de espaldas al hecho de nuestra pertenencia a la UE hace que se desaprovechen posibilidades y recursos relevantes para promover la Seguridad Nacional. El primer paso debería ser reforzar la coordinación y coherencia de la acción nacional ante el nivel político europeo a través del órgano que tradicionalmente se ha ocupado de esta función, la Secretaría de Estado de la UE. Coordinación y coherencia que hoy día no son tan potentes como en los

¹⁸⁰ Es la Línea de Acción nº 6, ver: *Ibid.*, p. 52.



primeros años de la adhesión y que debe tener como uno de sus objetivos la integración de una dimensión de seguridad, a través de su asociación en el Consejo de Seguridad Nacional.

Finalmente, consideramos que ese reforzamiento de la dimensión europea de la Seguridad Nacional debería tener una fuerte inclinación hacia el futuro, que permita prepararse ante el cambio para poder incrementar las posibilidades de defensa del interés de España. Esto resulta fundamental en un momento en que estamos viviendo profundas transformaciones en el modelo político europeo, que no harán sino profundizarse en los próximos años. El Gobierno y el Parlamento español debe discutir y debatir su proyecto futuro de Unión Europea, y la mejor manera de defenderlo en las instancias encargadas de aprobarlo, teniendo en cuenta que en ese proyecto nos jugamos la seguridad y el futuro de nuestro país.





ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS EN UN NUEVO CONTEXTO ESTRATÉGICO

David García¹

Universidad Complutense de Madrid (UCM)/ UNISCI

Resumen:

La estrategia de seguridad nacional de 2013 establece una clara continuidad respecto a la estrategia de 2011 respecto al tratamiento de la alianza y las relaciones con EEUU, aspecto positivo que demuestra un acuerdo en una política de Estado fundamental para España. Sin embargo, tiende a ser más un documento de consenso político y declarativo/informativo, que una estrategia de seguridad con mayor calado y profundidad. En este sentido, el análisis y la construcción de la estrategia denota discutibles concepciones y percepciones sobre la estructura del sistema internacional y la conducta de las grandes potencias, que pueden crear narrativas, estrategias y políticas peligrosas en una situación de reducción de capacidades que pueden llevar a un dilema de seguridad. En este sentido, las alianzas y políticas estratégicas de España pueden moverse entre su reforzamiento (chain gangs) o su abandono (buckpassing), incluyendo planificaciones estratégicas más realistas. Una revisión del Convenio de Cooperación para la Defensa dentro del marco de profundización de la Declaración Conjunta de 2001 sería una opción estratégica de primer orden para la política de seguridad de España.

Palabras clave: EEUU-España, política de seguridad, polaridad, percepciones, estabilidad estratégica, dilema de seguridad, Alianzas.

Title in English: "Spain and the US in a New Strategic Context"

Abstract:

The 2013 Spanish National Security Strategy sets a clear continuity with the 2011 Spanish Security Strategy regarding the treatment of the partnership and relations with the United States, showing a political consensus on a fundamental national policy for Spain. However, it tends to be more a political document and a declarative consensus than a security strategy with greater depth and width. In this sense, the National Security Strategy presents questionable conceptions and perceptions about the structure of the international system and the behavior of the great powers, which can create narratives, strategies and policies in a situation of decreasing capabilities. All this can lead to trigger a security dilemma. In this sense, alliances and strategic policies of Spain could move between its reinforcement (chain gangs) or abandonment (buckpassing), including more realistic strategic planning. A review of the Agreement on Defense Cooperation and the 2001 Joint Declaration Statement could be a first-class strategic option for the security policy of Spain.

Keywords: United States, Spain, Security Policy, Polarity, Perceptions, Strategic Stability, Security Dilemma, Alliances.

Copyright © UNISCI, 2014.

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 El Dr. David García Cantalapiedra es profesor de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid, investigador senior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: djgarcia@pdi.ucm.es.



1. El Sistema Internacional y el marco estratégico global²

Hay una serie de narrativas y posiciones en muchos análisis estratégicos contemporáneos (e incluso estrategias y políticas de seguridad) que asumen actualmente una clara situación de multipolaridad de la estructura del sistema internacional, la cual deviene de la Gran Recesión de 2007-8, implicando el declive relativo occidental y de la superpotencia unipolar, EEUU, con el orden internacional que ha promovido y mantenido desde el final de la Guerra Fría. Sin embargo, estos análisis se basan en una serie de factores, que, básicamente se refieren a aspectos relativos de las políticas de EEUU, a los problemas de algunos de sus aliados (en Europa y Asia), además de situaciones de ascenso de otras potencias producidas en los últimos 10-15 años, y cambios de alineamientos en el sistema internacional. A pesar de ello, ni unos ni otros factores, ni sobre todo ciertas expectativas o incluso las narrativas producidas a la luz de estas expectativas (más que de los factores reales) están produciendo ni las líneas de actuación ni los resultados esperados, al menos a corto o medio plazo. Algunos factores como la redistribución de capacidades o desconcentración de poder (para algunos, difusión de poder), han llevado a producir mayor percepción de anarquía e incertidumbre en el sistema internacional, además de una serie de realineamientos en una serie de potencias de diferente nivel, sean grandes, medias o pequeñas potencias (aunque en otros casos ha habido reafirmación de los alineamientos existentes).

En gran medida, ciertas visiones de multipolaridad, no polaridad, apolaridad, sistema policéntrico u otros conceptos (que favorecen ciertos discursos de deslegitimación), llevan a errores por una falta de análisis estratégico profundo y establecimiento de conclusiones “en lugares comunes”. Así se produce confusión entre alineamientos y competición regional con multipolaridad, que pueden también existir en bipolaridad y unipolaridad; e incluso confusión de multipolaridad con incertidumbre. Realmente, en términos estructurales, esto es, el número de polos, selecciona y “socializa” a los actores hacia una determinada forma de conducta. Pero, sin embargo, se producen diferentes formas de conducta bajo multipolaridad: por ejemplo, *chain gangs* o *buckpassing*. Se podría definir *Chain-gang* como una tendencia al mantenimiento de las alianzas ya que existe un convencimiento de que la propia seguridad está integrada a la de los aliados. Si se produce un conflicto, el apoyo a los aliados se da por hecho, ya que esa relación de seguridad, lleva a que una pérdida de la seguridad del aliado/s significa la propia³. En el segundo, el *Buckpassing*, significa el fracaso de los alineamientos para reequilibrar el sistema internacional porque hay actores que se aprovechan de los esfuerzos de los otros aliados por diferentes razones como reducir los costes o por mejorar su posición presente o futura. Estas conductas dependen de la estructura del sistema y de las percepciones sobre posición, capacidades y amenazas. La estructura del sistema (mayor o menor anarquía y distribución de capacidades-número de polos) impacta en las interacciones de los actores, o sea tienen un impacto sistémico de indeterminación. Así se produce una indeterminación en la conducta, por lo que es necesario utilizar las percepciones sobre los incentivos estratégicos según la visión de las diferentes capacidades de los actores. La propia estrategia nacional de seguridad española de 2013 señala:

² Agradezco a los comentarios del Pr. Marquina, la Pr. Natividad Fernández y otros colegas, junto con los debates sobre ciertos aspectos teóricos planteados en el panel Multipolaridad y conflictos periféricos, de las VI Jornadas sobre Seguridad celebradas en el Instituto Universitario Gutiérrez Mellado el 20 de mayo de 2014.

³ Christensen, Thomas J. y Snyder, Jack: "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity", *International Organization*, vol. 44, no. 2 (Primavera, 1990), pp. 137-168.



“Un mundo como el actual, en el que países con intereses diversos, opuestos en ocasiones, buscan su prevalencia regional o global; un mundo multipolar, en definitiva, resulta más complejo y difícil de gestionar”⁴.

La competición regional no se corresponde directamente con multipolaridad. De hecho, tanto en bipolaridad como en unipolaridad ha habido también competencia regional. ¿Y por qué se elige este término cuando incluso parte de la teoría de RRII (sobre todo la teoría crítica) lo considera insuficiente o no útil para describir la estructura del sistema internacional? Aun así, habría varias definiciones de multipolaridad que se podrían utilizar:

-Un sistema multipolar es un sistema en el que el poder se distribuye por lo menos entre 3 polos importantes de concentración de riqueza y/o capacidades militares, y capaz de bloquear o interrumpir grandes acuerdos políticos que amenacen sus principales intereses;

- La multipolaridad en la política internacional describe una distribución de poder en el que más de dos Estados-nación tienen cantidades casi iguales de influencia militar, cultural y económica.

-También un polo es un actor capaz de producir orden o generar desorden, o un polo se podría definir como un actor que tiene influencia en los resultados globales más allá de sus propias fronteras.

Desde este punto de vista, el poder militar, económico y normativo estaría distribuido entre EEUU, la UE, China, Japón, India y Rusia principalmente (Brasil, Indonesia, Turquía o Sudáfrica, a pesar de tener impacto regional, están muy lejos de estas capacidades e influencia aunque puedan poner “resistencia” a la superpotencia). Sin embargo, esta distribución no se concentra en términos totales entre tres o más, ni en cantidades casi iguales entre 3 o más; y de momento solo un actor tiene capacidad para influenciar globalmente. ¿Es la multipolaridad actualmente la situación estructural sistémica realmente? En el mejor de los casos, podríamos advertir una situación de incertidumbre donde existen tendencias en el sistema hacia una posible transición desde un sistema unipolar. Incluso realizando un análisis desde la teoría de los poderes estructurales de Susan Strange⁵ (aunque también argumentaba la inadecuación de las metodologías de análisis que estimaban el declive de EEUU en aquel momento), la transición en la estructura del sistema podría llevar a una bipolaridad, aunque dudosa desde el punto de vista militar, tecnológico y normativo, a pesar de los avances chinos en estos campos. Además, el propio declive europeo aumenta la diferencia con EEUU, luego la tendencia hacia una multipolaridad que pudiera incluir a la UE, Rusia, India y Japón junto a China y EEUU es dudosa cuando menos⁶. Tomemos por ejemplo, sin hablar de la clara

⁴ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 8.

⁵ En este sentido véanse sus obras: Susan, Strange (1988): *States and Markets*, Nueva York, Pinter Publisher; Strange, Susan (1996): *The Retreat of the State - The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press; también, García Cantalapiedra, David (2001): “EEUU y la construcción de un Nuevo Orden Mundial: la Administración Bush, las Relaciones Transatlánticas y la Seguridad Europea (1989-1992)”, Tesis Doctoral, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Facultad de CC. Políticas, Universidad Complutense de Madrid, pp. xxi-xxiv.

⁶ Ver: Sharma, Ruchir: “Broken BRICs. Why the Rest Stopped Rising”, *Foreign Affairs*, vol. 91, no 6 (Noviembre-diciembre 2012).



unipolaridad militar norteamericana⁷, un factor en el campo económico como es la acumulación de reservas internacionales por parte de los BRIC, que a menudo se considera un barómetro clave del creciente poder de las economías de las potencias emergentes. Por extraño que parezca, esto sería un claro ejemplo de cómo el poder estructural funciona, porque la acumulación de reservas en moneda extranjera en dólares estadounidenses confirma tres características importantes del poder estructural norteamericano: uno, Estados Unidos todavía tiene la confianza del mundo como el proveedor preeminente de la liquidez mundial; dos, que en este momento no hay rivales serios para acumular y utilizar dólares estadounidenses como moneda de reserva internacional, incluso si esos que acumulan dichas reservas se quejan de esta injusticia; y tres, mientras que los países BRIC y otros tienen que ganarse su liquidez (que son los que representan dichas reservas), Estados Unidos puede simplemente crear su liquidez: es difícil pensar en un mejor indicador del poder estructural, a pesar de los intentos de que el euro, o recientemente el remimbi pueda llegar a serlo. Lo que es especialmente importante en el momento actual, sin embargo, es que en la agenda global de toma de decisiones económicas no parece que haya cedido poder sustancial a las economías de mercados emergentes⁸, a pesar de ejemplo de la acumulación de enormes reservas de dólares o el cambio en los derechos de voto en el FMI (que puede promover un mayor control de capitales)⁹.

Incluso teniendo en cuenta la profunda discusión sobre las políticas de EEUU tanto desde un punto de vista externo como incluso el debate interno dentro del propio país, sería imprudente realizar un análisis de la estructura del sistema internacional y del marco estratégico global desde este enfoque, ya que las conclusiones se deberían de establecer a partir de la estructura del sistema y, por otro lado, desde los mecanismos de legitimación/deslegitimación del orden internacional. Los cambios en las políticas, realineamientos e incertidumbre producidos por la Gran Recesión, el abandono de las políticas en Iraq y Afganistán, el ascenso de China y otras potencias, y el proceso de desgaste del liderazgo norteamericano durante la Administración Bush¹⁰ (y por ende, del orden internacional promovido y protegido por EEUU) ha ido acompañado de una campaña de deslegitimación de dicho orden. Así, la desconcentración de poder, junto con ese proceso de deslegitimación ha ofrecido una narrativa de multipolaridad. Sin embargo, esto no sería sino una fase en un

⁷ Posen, Barry (2003): "Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony", *International Security*, vol. 28, nº 1 (Verano 2003), pp. 5-46.

⁸ Aunque hay que decir que hay señales y conductas por parte de las potencias emergentes (en lo posible) encaminadas a "ignorar" esas instituciones económicas internacionales que no tienen en cuenta esos cambios en la redistribución de poder económico.

⁹ Germain, Randall: "The Political Economy of Global Transformation: Susan Strange, E.H. Carr and the Dynamics of Structural Change", en Workshop "A Retrospective on the Work of Susan Strange" (Princeton University, 10-11 January 2014), en

<http://www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/strange14/germain.pdf>.

¹⁰ A pesar de la retórica de la hegemonía o de la *hyperpuissance*, se debería hablar de primacía, aunque pudiera caracterizarse de "imperial". En este sentido, ver: Lieber, Robert J. (2012): *Power and Willpower in the American Future: Why the United States Is Not Destined to Decline*, Nueva York, Cambridge University Press; también del mismo autor: (2007): *The American Era: Power and Strategy for the 21st Century*. Cambridge University Press; también: García Cantalapiedra, David: "Peace Through Primacy. La Administración Bush, La política exterior de EE.UU y las bases de una Primacía Imperial", *UNISCI Discussion Papers*, nº 4 (Enero 2004), en

<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/unisci/revistas/Bush.pdf>; Desde un punto de vista teórico, el debate sobre la unipolaridad es muy rico y amplio. En este sentido, es quizá Robert Jervis el autor que establece mejor las características de un sistema unipolar, que no es ni hegemonía ni imperio. Sin embargo, también duda de la viabilidad de la creación de un concepto general de unipolaridad cuando realmente se podría estimar que sólo hay un caso empírico histórico para poder establecer ese concepto, que es la experiencia derivada del caso de EEUU. Ver: Jervis, Robert: "Unipolarity: A Structural Perspective", *World Politics*, vol. 61, nº 1 (2008).



proceso hacia el fin de esa unipolaridad, pero que no se habría producido aún, que no se sabe el tiempo que llevará, y que habrá que comprobar hasta qué punto deslegitima y realmente crea un sistema multipolar¹¹.

Paradójicamente, el propio EEUU ha llevado a cabo toda una serie de revisiones estratégicas, políticas e incluso narrativas que favorecen esa percepción de declive y situación de multipolaridad, incluso reconociendo la existencia de otros centros de poder, como por ejemplo, en su Estrategia de Seguridad Nacional de 2010¹². Sin embargo, esta visión se empieza a conformar ya al final de la Administración Bush, con la revisión de la política de EEUU hacia Asia, en el informe del CSIS (Center for Strategic and International Studies) de febrero de 2007, dirigido por Richard Armitage, y Joseph Nye, *"The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020"*¹³. Sin embargo, no es la primera vez que EEUU lleva a cabo ese tipo de políticas, incluso considerando la existencia de una paridad estratégica o incluso una situación de tripolaridad o pentapolaridad, tal como llevo a cabo la Administración Nixon con la política de distensión durante los años 70¹⁴ que dio lugar a las teorías "declinistas"¹⁵. Efectivamente, el reforzamiento soviético, la guerra de Vietnam, las cargas del proyecto de Gran Sociedad y el fin del modelo de crecimiento económico producido bajo el paraguas del sistema Bretton Woods desde los años 50, amén de la crisis del petróleo durante esa década y el fracaso de la distensión, llevó a cambios estratégicos a EEUU de tal magnitud, que al final de la década de los 70 se llegó a pensar en la derrota en la Guerra Fría y al declive de EEUU. Aunque desde un punto de vista económico, la crisis hoy es más profunda, y existe un declive relativo en los principales aliados de EEUU también (véase sobre todo Europa), y un apreciable desplazamiento hacia Asia del centro de gravedad internacional, los ajustes políticos tanto exteriores como interiores de EEUU pueden entrar en el campo de la discusión, pero habría que analizar su impacto a largo plazo en el contexto global, no solo desde un punto de vista de corto o incluso medio plazo. A pesar de ello, habría que analizar el proceso de desconcentración y deslegitimación que se está produciendo, sobre todo desde el punto de vista de la "legitimación" del revisionismo de las potencias emergentes como China, Rusia o incluso India y Brasil. Así, desde un punto de vista político-estratégico hay toda una serie de posturas entre las grandes potencias que reafirman esta situación de multipolaridad como la propia UE, China, Rusia, India, Brasil o Francia; en el campo académico, en posturas tan dispares como el realismo estructural y el constructivismo. En particular, el realismo estructural (autores como Kenneth Waltz, Stephen Walt o John Mearshimer) en sus diferentes variantes establece este proceso de reequilibrio en el sistema internacional. Sin embargo, aunque el proceso es posible, podemos decir que en diferentes

¹¹ Randall, Schweller y Pu, Xiaoyu: "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline", *International Security*, vol. 36, nº 1 (Verano 2011), pp. 41-72.

¹² Ver por ejemplo: President Barak Obama: "National Security Strategy 2010", *The White House*, Washington DC. (2010), pp. 3, 7, 11, 41, 43, 44, en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

¹³ Ver: García Cantalapiedra, David: "El despliegue estratégico de EEUU, la República Popular de China y la seguridad en Asia 2001-2010", *UNISCI Discussion Papers*, nº 24 (2010), en <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/UNIS1010330083A/26926>.

¹⁴ García Cantalapiedra, David: "The Obama Doctrine, the Irak Syndrome and US Foreign Policy: toward a Neo-Nixonian Policy?", 2012 ISA-BISA International Conference, University of Edimburg, pp. 20-22 (Junio de 2012).

¹⁵ Entre ellas, las obras más famosas son Kennedy, Paul (1987): *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. Nueva York, Random House,; Robert, Keohane (1984): *After Hegemony: Co-operation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.



áreas no se ha producido aún, y que puede llevar a otro tipo de resultados no queridos o no esperados¹⁶.

2- “Nuestro” Entorno Estratégico y la postura estratégica de EEUU

Esta concepción general sobre el sistema internacional y el marco estratégico global podría ser peligrosa tanto para la UE como para España ya que da lugar (en una situación de declive relativo -o pronunciado- de la UE/España), a análisis producidos por cierto tipo de narrativas y análisis sesgados en función de las opciones estratégicas de las que se disponen, sobre todo ante la impracticabilidad de ciertos alineamientos erróneos o ilusorios, e incluso consideraciones de autonomía irrelevante. Ciertamente, estas posiciones provienen de una situación muy determinada en la política interna de los Estados miembros y de la UE en general, y de una crisis social y económica, pero también de valores y objetivos, sin precedente en Europa desde la Gran Depresión y la 2ª Guerra Mundial. Para la UE y para España es vital, al punto de poder producir la irrelevancia estratégica, un análisis del sistema internacional, partiendo de un entendimiento de la estructura del sistema como uno de los factores básicos a la hora de desarrollar las políticas y estrategias de ambos. El otro factor fundamental sería la plasmación en políticas internas y la toma de decisiones doméstica. Dado lo limitado del espacio, este último factor no será analizado en profundidad, pero no se podría realizar un análisis válido sin tener en cuenta los factores internos en esa construcción de políticas. Sin embargo el análisis será principalmente del factor estructural y sistémico y cómo este podría afectar a la construcción de una política y estrategia de la UE y de España, sobre todo teniendo en cuenta algunos escenarios y estrategias como el llamado vecindario estratégico para la UE, o el espacio euro-atlántico para la ESN 2013. Aunque, realmente, desde este punto de vista, en el ESN 2013 la idea del espacio euro-atlántico no parece que estime que en esta área haya una situación multipolar.

2.1. Percepciones y conceptos. Incertidumbre, indeterminación, interdependencia: ¿qué “Multipolaridad” entonces?

La ESN 2013 establece una situación de incertidumbre en el sistema internacional: “Asimismo, la situación de incertidumbre aumenta en tanto que las tendencias que van definiendo el mundo emergente no apuntan todavía contornos definidos para la nueva comunidad internacional”. Este planteamiento produce una serie de cuestiones y acarrea una serie de dudas:

-Si hay mayor incertidumbre, ¿esto impacta en la estructura del sistema, en los actores o en sus interacciones?

-Si las tendencias no crean contornos definidos, ¿cómo calificar el sistema de multipolar?

-¿Qué es para los autores multipolaridad?

-Ausencia de los actores no estatales en el análisis: por ejemplo, de las 150 primeras economías del mundo, 87 son MNC. ¿Y cuáles son “brazos armados” de los Estados?

¹⁶ Desde este punto de vista, ver: Jervis, Robert (1998): *System Effects*, Princeton, Princeton University Press,



Sin embargo, la incertidumbre no tendría que significar linealmente multipolaridad.

Incertidumbre en general se refiere a cómo enfrentarse a la falta de información sobre las intenciones de los otros actores y al poder de los actores con los que interactúan¹⁷, esto es, a la incertidumbre estratégica; generalmente lo harán acumulando capacidades o a través de alianzas (cooperación).

La incertidumbre existe también en unipolaridad y en bipolaridad, ya que se refiere a un parámetro que se alimenta de un factor estructural del sistema, que es básicamente la mayor o menor anarquía, y las percepciones de los actores sobre el sistema, en términos de su posición en éste. Es la conjunción de estos factores la que llevará a la indeterminación de la conducta, como dirían también las teorías constructivistas¹⁸. Esto puede llevar a realineamientos regionales (y aunque parezca que exista actualmente, no hay un realineamiento global claro aún) que incluyan opciones clásicas de reequilibrio (*balancing*; al menos *external balancing*, aunque si *internal balancing* por parte de algunos actores) con intentos más allá de reequilibrio suave (*soft balancing*)¹⁹. La Multipolaridad como factor estructural que impacta en los actores, *no como descripción de la conducta de los actores del sistema internacional*, acrecentaría la indeterminación de la conducta y las opciones y elecciones estratégicas, al incluir más actores, cálculos sobre los incentivos estratégicos y percepciones²⁰. En este sentido, habría una serie de efectos sistémicos como interdependencia entre los cursos de acción elegidos y cómo afectan las acciones de los otros actores, y cómo acciones a nivel sistémico se producen por factores a niveles domésticos o incluso más bajos. El gran problema es que estos efectos que estaban o no previstos van a tener efectos sistémicos.

También es discutible la interpretación de los efectos de la interdependencia, ya que se atribuye linealmente una reducción de una probabilidad, la de conflictos clásicos entre Estados. Se supone que se refiere a guerras “convencionales clásicas” entre Estados: “En la actualidad la interdependencia global ha disminuido la probabilidad de confrontaciones clásicas entre Estados, pero los conflictos armados siguen representando una amenaza capital para la seguridad”. Realmente el rasgo definitorio de la interdependencia es la incertidumbre: hay demasiados objetivos, todos compitiendo para llamar la atención; no existe un acuerdo sobre la mejor manera para alcanzarlos²¹; la comprensión de las causas está sujeta a disputa ideológica, no a un consenso; lo que es una causa para un actor es un efecto a otro”. La interdependencia crea no sólo el dilema estratégico, esto es, qué respuestas de los Estados dependen de las decisiones de los demás. La interdependencia también significa que las

¹⁷ Por ejemplo, ver: Mearsheimer, John J. (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, Norton; También, Mearsheimer, John: “The False Promise of International Institutions”. *International Security*, vol. 19, nº 3 (Invierno 1994/1995), pp. 5-49.

¹⁸ Para una revisión del significado de la incertidumbre en las diferentes teorías de relaciones internacionales, ver: Rathbun, B. C.: “Uncertain about Uncertainty: Understanding the Multiple Meanings of a Crucial Concept in International Relations Theory”, *International Studies Quarterly*, vol. 51, nº 3 (2007), pp. 533-557.

¹⁹ Ver: Brooks, Stephen y Wohlforth, William C.: “Hard Times for Soft Balancing”, *International Security*, vol. 30, nº 1 (Verano 2005); Pape, Robert: “Soft Balancing against the United States”, *International Security*, vol. 30, nº 1 (Verano 2005); Paul, T.V.: “Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy”, *International Security*, vol. 30, nº 1. (Verano 2005); “In some cases, the states are not powerful enough to face directly the power of the adversary and use a non-violent diplomatic insurgency that calls soft balancing, a term coined recently for “organized diplomatic harassment of the United States”, that like any other balancing, must be “linked causally to the systemic concentration of power in the U.S.” and must be motivated by the concern that “the concentration of power in the United States” could become “a direct security threat”, en Brooks and Wohlforth, *op. cit.*, pp. 78-79 y Paul, *op. cit.*, p. 47.

²⁰ Christensen y Snyder, *op. cit.*, p.14.

²¹ Ver: Haas, Ernst B.: “Why Collaborate?: Issue-Linkage and International Regimes”, *World Politics*, vol. 32, nº 3 (1980), pp. 357-405.



cuestiones con que los Estados deben lidiar están relacionados entre sí e implican un número creciente de actores, haciéndolos mucho más difícil de manejar. El esfuerzo es menos sobre cómo conseguir lo que uno quiere en un entorno estratégico de negociación, y más en cómo los Estados han agregado un número cada vez mayor de objetivos que inevitablemente debe equilibrarse uno contra el otro y llevados a cabo con otros²².

Aunque el ratio de conflictos internacionales (sobre todo guerra inter-estados “clásicas”) se ha ido reduciendo desde el final de la Guerra Fría, esta misma interdependencia podría provocar más fácilmente conflictos entre Estados, por ejemplo, espacios de alta interdependencia con baja institucionalización como es Asia, o casos como la Europa pre-Primera Guerra Mundial²³. Se atribuye a la interdependencia efectos positivos altamente discutibles y no se nombra el efecto de la existencia de armas nucleares, a la superioridad militar convencional norteamericana, o a la existencia de la OTAN, como mecanismos de mantenimiento de la estabilidad. De la misma forma, se le atribuye a la interdependencia global la paz entre las grandes potencias, sin embargo se podría estar confundiendo globalización con interdependencia, y, además, las dinámicas de globalización son asimétricas: las hay en algunas áreas y en otras no, aunque hay desafíos o dinámicas globales. Pero la paz, o mejor dicho la estabilidad, podría ser un efecto de la unipolaridad. Y aunque la unipolaridad no tiene por qué determinar la paz global, sí la estabilidad: no hay conflictos “clásicos” entre las grandes potencias o con la superpotencia, aunque esto no inhiba al sistema internacional de conflictos entre la superpotencia y otras potencias, o entre potencias medianas, o entre grandes potencias y/o medianas y pequeñas potencias.

Así, para realizar un correcto análisis de las opciones de alianzas y la conducta de los Estados en términos de políticas, hay que tener claro tanto la polaridad del sistema, como las percepciones de los incentivos estratégicos y la creación de dilemas de seguridad; esto nos permitirá observar la conducta de la política exterior de los actores teniendo en cuenta ese impacto estructural. Los errores de percepción e identificación de la estructura del sistema pueden llevar a errores estratégicos o efectos no queridos. Por ejemplo, errores al considerar escenarios multipolares o bipolares cuando son tripolares²⁴, o percepciones erróneas sobre la ventaja de la ofensa o la defensa en la primera y segunda guerras mundiales²⁵. El cambio en la distribución de capacidades puede llevar a un aumento de la percepción de anarquía (impacto estructural), que junto con los cambios en la política de EEUU (en cuanto a prioridades, no como abandono de intereses y presencia global) crea una percepción de multipolaridad. Sin embargo, habría que esperar a la concreción en términos de distribución de poder y en realineamientos regionales, alianzas de reequilibrio (*rebalancing*) o claros aspirantes regionales/globales. En este sentido, el desplazamiento hacia Asia del centro de los asuntos mundiales implica realineamientos regionales. Sin embargo, a pesar de la expansión de los intereses chinos, los cambios en las políticas de Japón, Corea y India, el reforzamiento de sus alianzas con EEUU, amén de la producida con ANZUS y con varios estados de la ASEAN, no ha producido una ruptura del orden asiático, manteniéndose la estructura de alianzas que creó

²² Haas, Peter M.: "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization*, vol. 46, nº (1992), pp. 1-35.

²³ Snyder, Jack: "Five lessons for China about 'peaceful rise' from 1914", *Washington Post*, 28 de abril del 2014, en <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/04/28/five-lessons-for-china-about-peaceful-rise-from-1914/>.

²⁴ Randall, Schweller (1998): *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*, Nueva York, Columbia University Press; Randall, Schweller: "Tripolarity and the Second World War", *International Studies Quarterly*, vol. 37, nº 1 (Marzo 1997).

²⁵ Christensen, Thomas J.: "Perceptions and alliances in Europe, 1865-1940", *International Organization*, vol. 51, nº 1 (1997), pp. 65-97; Christensen, Thomas J. y Snyder, Jack: "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity". *International Organization*, vol. 44, no. 2 (Primavera, 1990), pp. 137-168.



EEUU como arquitectura de seguridad, a pesar de que ha habido cambios en la conducta de la República Popular China, iniciativas como el reforzamiento de la Organización de Cooperación de Shanghai o la iniciativa de la *East Asia Summit*. De hecho se ha producido una reafirmación de la red de alianzas que tiene EEUU, con respuestas firmes a los movimientos chinos. Es más, no se observa una retirada de EEUU. Su política del *Pivot-Rebalance* es la culminación de la política ya comenzada en la Administración Bush en función de su *2004 Global Posture Review* y los Informes Nye/Armitage de 2000 y 2007²⁶. Hay una contestación a la política norteamericana, pero ese aspecto no significaría la ruptura de esa situación de unipolaridad, ya que ésta no es el resultado de las políticas de EEUU, sino de la estructura del sistema²⁷. Sin embargo, ese desplazamiento, debido al declive relativo occidental (mayor europeo que norteamericano) y el cambio de prioridades estratégicas de EEUU, sí produce un cambio en el statu quo global de la posición relativa de Europa. La desconcentración de poder, las dinámicas de interdependencia y la interconexión cibernética crean un entorno de seguridad potencial no favorable si se está en una situación de vulnerabilidad o reducción de capacidades para enfrentarse a un sistema internacional altamente dinámico en sus procesos²⁸. Esta situación debería, por ejemplo, llevar a la creación de un concepto de seguridad complejo, nuevo y creíble. Sin embargo, en el caso europeo y español, no parece que haya una concepción claramente definida, viable y operativa.

2.2. El problema de la seguridad: España, EEUU y las relaciones transatlánticas

El primer problema para el establecimiento de una estrategia de seguridad y defensa española es que no hay una definición de intereses vitales y de intereses estratégicos de España. La única definición que se puede considerar así es la que hace la estrategia al definir Seguridad Nacional: “proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”²⁹. Se puede asumir que el orden de su enunciación es la prioridad o jerarquía de dichos intereses. De aquí no podríamos extraer una valoración real del significado de la relación con EEUU, y posteriormente la estrategia realiza, en los siguientes apartados, una visión instrumental, que identifica los intereses de España en función del valor de la relación con EEUU, no al contrario; estableciendo los intereses de España y diciendo por qué es importante la relación con EEUU para la defensa de esos intereses. Aun así hay referencias que especifican intereses de España: el espacio euro-atlántico (aunque no está definido en la estrategia) donde se insiste en que la relación con EEUU es vital para defenderlos (también lo es la OTAN según el documento). También parece que se podría descubrir un interés de España en mantener un *bandwagoning* hacia EEUU en algunos temas (sobre todo en Iberoamérica y para evitar competición entre ambos) ante el declive de la posición y las capacidades españolas³⁰. A la vez, hay una alta valoración global como socio y aliado sólido y fiable (aunque aparece mejor definido en la estrategia de seguridad española de 2011) en estos

²⁶ Ver: García Cantalapiedra, David: "El despliegue estratégico de EEUU, la República Popular de China y la seguridad en Asia 2001-2010", *UNISCI Discussion Papers*, nº 24 (2010), en <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/UNIS1010330083A/26926>.

²⁷ En cuanto a este debate véase por ejemplo Nuno P., Monteiro: "Unrest Assured. Why Unipolarity Is Not Peaceful", *International Security*, vol. 36, nº 3 (Invierno 2011/12), pp. 9-40; Jervis, Robert: "Unipolarity: A Structural Perspective", *World Politics*, vol. 61, nº 1 (Enero 2009), pp. 188-213; para otras opiniones sobre la actual situación, ver Schweller y Pu, *op. cit.*

²⁸ Ver por ejemplo: Rowe, David M.: "World Economic Expansion and National Security in Pre-World War I Europe", *International Organization*, vol. 53, nº 2 (Primavera, 1999), pp. 195-23.

²⁹ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013).

³⁰ *Ibid.*, pp. 15-17.



temas vitales: la seguridad internacional, el espacio euro-atlántico, y el caso de la no proliferación, en referencia a la OTAN.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 apela a un concepto amplio de seguridad, multidisciplinar y multilateral, con una serie de factores que le afectan pero que no quedan claros:

- “la evolución constante de los centros de poder, con nuevas potencias en ascenso,” (¿se refiere a multipolaridad, pluricentrismo u otro sistema?)
- la consolidación de nuevos actores internacionales (¿cuáles?)
- la mayor capacidad de influencia adquirida por parte de los individuos (¿gracias a las tecnologías de la información, al terrorismo?),
- los cambios demográficos,
- la mayor competencia por los recursos energéticos, alimenticios y económicos,
- así como el papel de las tecnologías en la sociedad del conocimiento
- o la mayor interdependencia económica, política y jurídica (¿Es positiva o negativa?).

Sorprende la confusión entre factores, desafíos, dinámicas, y actores. Parece que se quiere acudir a una definición de seguridad comprehensiva junto con un enfoque integral (comprehensive approach), pero no queda claro: “la respuesta a los riesgos y amenazas que comprometen la seguridad en nuestros días precisa de cooperación tanto en el plano nacional como en el multilateral. Las respuestas unilaterales y aisladas no son eficaces, por su carácter incompleto y parcial, frente a unos retos que exigen un enfoque multidisciplinar y una acción conjunta. Solo esta perspectiva abarca todos los aspectos potencial o realmente afectados”³¹. En este sentido, la postura de la ESN 2013 es que las organizaciones como OTAN o UE serán el mecanismo para la defensa solo de intereses y valores compartidos, sin hacer referencia a que en última instancia son mecanismos de defensa colectiva y defensa mutua (artículos V en OTAN y 42.7 TUE en el Tratado de Lisboa), no solo para capacidad expedicionaria: “Hacer frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales -en los que se intervendría de manera individual-, como de la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales tales como la ONU, la OTAN o la UE”, en los que se intervendría conforme a sus tratados constitutivos junto con otros aliados o socios.

-Se produce una confusión entre unilateralidad y enfoque multidisciplinar: por ejemplo, puede haber acciones unilaterales multidisciplinarias, o multilaterales solo militares (unidisciplinar). Además se contradice con párrafos (p.12) en cuanto a que “Finalmente, es una prioridad estratégica mantener la debida preparación y capacidad de nuestro país para abordar aquellas amenazas a las que tenga que hacer frente de forma autónoma”. O en la página 24, “Por una parte, se debe mantener una capacidad defensiva propia, creíble y efectiva, dada la situación geográfica de España”.

³¹ *Ibid.*, p. 6.



- En la definición de Política de Seguridad sólo se habla de desafíos, y nada sobre amenazas o riesgos. Es sorprendente que tampoco se hace ninguna referencia a los conflictos híbridos y su impacto en los problemas de seguridad presentes y del futuro³². También es discutible la identificación de amenazas, riesgos, desafíos y su prioridad global y sobre todo cuáles son prioritarias para España. Parece que además existe esta falta de identificación y priorización debido a la necesidad de España de mantenerse en estructuras multilaterales para dar respuesta a ciertas amenazas y desafíos a los intereses vitales que no pueden ser afrontados individualmente, por lo que se “adoptan” visiones no necesariamente idóneas para España. Esto, además, no hace que los alineamientos y alianzas que establece España den respuesta a esos intereses vitales de España: por ejemplo, el Norte de África, no cubierto por OTAN y con pocas opciones de solidaridad por parte de UE a pesar del Tratado de Lisboa. Eso hace que haya una tendencia al reforzamiento de la alianza con EEUU, aunque no existe tampoco un mecanismo automático en este caso con tal escenario.

- A pesar de que hay una enumeración de riesgos y amenazas (aunque no se clarifica cual está en cada categoría), hay una ausencia de mención y análisis de las amenazas militares producidas en el ciberespacio y su conexión con otras dinámicas como la disuasión nuclear, proliferación de armas de destrucción masiva, BMD, armas convencionales avanzadas (por ejemplo *Prompt Global Strike*)³³, la robotización del campo de batalla y la militarización del espacio, que está produciendo un cambio estructural en la estabilidad estratégica.

Sin embargo lo más sorprendente desde el punto de vista de la seguridad y de la relación con EEUU, es el absoluto silencio de la ESN 2013 acerca del Convenio de Cooperación para la Defensa de 1988 entre España y EEUU³⁴, amén de la Declaración Conjunta de 2001, en términos del papel que juega tanto su contenido, como la estructura institucional creada para su funcionamiento (como el Comité de Defensa Bilateral de Alto Nivel creado por el Protocolo de Enmienda de 2002), como cuál sería realmente el papel de la alianza España-EEUU en términos de seguridad de acuerdo a los objetivos de la ESN 2013: cómo encaja el artículo 1.1 del Convenio con los objetivos de la estrategia y con el papel de EEUU en ella: “Ambas partes reafirman que el mantenimiento de la seguridad y plena integridad territorial respectivas, y la continuación de una fuerte relación defensiva entre ellas, sirven al interés común, contribuyen a la defensa de Occidente, y ayudan a la conservación y desarrollo de su capacidad individual y colectiva para resistir un ataque armado”³⁵. En este sentido, el único

³² *Ibid.*, p. 8: Actualmente existe un debate teórico sobre el concepto; ver por ejemplo: Mattis, J. y Hoffman, F.: “Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars”, USNI, *Proceedings*, vol. 132, nº 11, parte 1,233 (November 2005); Hoffman, Frank: “Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars”, Potomac Institute for Policy Studies (2007); Hoffman, F.: “Hybrid Warfare and Challenges”, *JFQ*, vol. 52, 1st quarter 2009; Murray, W. y Mansoor, Peter R. (2012): *Hybrid Warfare. Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*, Cambridge, Cambridge University Press.

³³ Woolf, A.: “Conventional Prompt Global Strike and Long-Range Ballistic Missiles: Background and Issue”, *Congressional Research Service*, (5 de mayo del 2014), en <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R41464.pdf>.

³⁴ Realmente la modificación a través del primer protocolo de enmienda de 2002 (con 54 artículos nuevos) dio un significado nuevo a la alianza entre EEUU y España, en el marco de la Declaración Conjunta de 2001; en este sentido, ver: García Cantalapiedra, David: “Spanish Foreign Policy, the Unites States and Soft Bandwagoning”, en García, D. y Pacheco, R (2014): *Contemporary Spanish Foreign Policy*, Nueva York, Routledge.

³⁵ Ver Ramírez, E.: “Presente y Futuro del Convenio para la Cooperación para la Defensa entre España y EEUU”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 3 (Octubre 2003), en <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/UNIS0303330005A/28300>.



aspecto actual referido al Convenio sería el segundo protocolo de enmienda de 2012³⁶, que establece la modificación del acuerdo para permitir el estacionamiento en la base naval de Rota de los cuatro buques AEGIS para contribuir al sistema de defensa anti-misiles balísticos de la Alianza Atlántica. Sin embargo, la ESN 2013 tampoco dice nada en su apartado relativo a las armas de destrucción masiva o sistemas de lanzamiento, aunque sí hace referencia al apoyo al despliegue de un sistema “autónomo” de defensa antimisiles.³⁷.

3. “Nuestro” Entorno Estratégico. España, EEUU y el espacio euroatlántico

La Unión Europea, y España como Estado miembro, ha intentado, en un camino difícil y tortuoso, la definición de sí misma y de su papel en un sistema internacional en transformación que difícilmente responderá al marco internacional integrado por los países occidentales desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y después de la final de la Guerra Fría. Esto también ha tenido un impacto profundo en España ya que la progresiva europeización de las políticas españolas, en este caso, estratégica y de seguridad, condiciona también, por su dependencia, las opciones y elecciones de España. En este sentido, es fundamental comprender la postura estratégica y la visión de seguridad de la UE para comprender en qué sentido puede esto condicionar las opciones españolas. Esta postura refleja aún algunos postulados que son muy discutibles, incluso algunos están anticuados porque siguen insistiendo en ciertas posiciones sobre ventajas de poder normativo, o no responden a una lectura correcta de la dinámica del sistema internacional. Desde este punto de vista, la estrategia de seguridad europea de 2003, los cambios realizados en 2008, o las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013³⁸, siguen sin reconocer realidades fundamentales del sistema internacional y mantienen una postura que afecta y afectará la seguridad europea. Solo el proyecto de Estrategia Global Europea, a través del informe “Towards a European Global Strategy. Securing European Influence in a changing World”³⁹, iniciativa de una veintena de *think tanks* europeos, trataba de establecer una nueva aproximación estratégica para la UE, intentando dejar atrás algunos planteamientos y estableciendo algunos nuevos, pero tampoco de forma concluyente. Por ejemplo, parece que la percepción de un sistema multipolar que se tiene se basa más en la creencia en el declive de los Estados Unidos, que en un declive de la UE y la reducción de su papel; y el peso del “Club de la Unipolaridad” del cual es parte. Además también agregó la idea de crear una “identidad” propia, por oposición a EE.UU.⁴⁰. La Unión Europea aceptaría una redistribución de poder, esto es, una situación de multipolaridad, al asumir la reducción de la posición de EE.UU., pero no de la UE, dentro de la dinámica de ascenso de otras grandes potencias. Esta reducción en el poder de EE.UU. con respecto a estos “nuevos” poderes y para la UE, llevarían a establecer necesariamente un sistema multipolar, donde la distribución de poder relativo dejaría a la UE en una “mejor

³⁶ Segundo Protocolo de enmienda del Convenio de Cooperación para la defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América, de 1 de diciembre de 1988, revisado, hecho en Bruselas el 10 de octubre de 2012, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Varios/BOE_ConvenioCooperacion_Espana-EEUU_jun2013.pdf.

³⁷ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), pp. 31 y 46.

³⁸ Consejo Europeo: “Conclusiones del Consejo Europeo sobre la Política Común de Seguridad y Defensa” (19 de diciembre del 2014), en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140214.pdf.

³⁹ EGS Project: “Towards a European Global Strategy. Securing European Influence in a changing World” (2013), en <http://www.euglobalstrategy.eu/nyheter/opinions/towards-a-european-global-strategy-report-release>

⁴⁰ García Cantalapiedra, David: “Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World”, *EUSA Review* (Primavera 2013), pp. 15-17, en http://www.eustudies.org/files/eusa_review/Spring13.pdf.



posición relativa " con respecto EE.UU., reforzada por la reducción de la posición relativa de EE.UU. a nivel mundial con respecto a las potencias emergentes. Sin embargo esto es una mera ilusión. La posición de la UE en términos de poder relativo también se ha reducido, y luego la posición relativa de la UE es peor en cualquiera de las categorías y escenarios, con respecto a EE.UU. y en relación con las potencias emergentes. La pregunta es por qué la ESN 2013 (y también políticamente a la UE, tal como reflejan diferentes documentos como la EGS 2013 o las conclusiones del Consejo Europeo sobre la PCSD en diciembre de 2013) acepta esta idea. En el caso de EE.UU. es discutible, a pesar de cierto declive relativo, pero es casi la aceptación de un *fatum fatale* por parte la UE. Parece que la Unión Europea es más propensa a creer en un sistema multipolar porque esto hace que mantenga un papel como uno de los polos entre las grandes potencias. Otra definición del sistema internacional sería en términos menos favorables, como el papel llevado a cabo durante la bipolaridad, o más marginal durante la Pos-Guerra Fría. Esta parece ser una tendencia arraigada en la creencia de que la estructura ideacional del sistema, de acuerdo a visiones y teorías constructivistas del sistema internacional, y el "reconocimiento" por otras grandes potencias, creará realmente esta posición para la UE⁴¹.

No obstante el EGS 2013 (como la ESN 2013) defiende la idea de una tendencia en el sistema internacional hacia la multipolaridad (en diferentes momentos y con diferente contenido), pero también se prevén fuertes visiones regionales no sólo para el concepto de "vecindad estratégica" (Strategic Neighbourhood). Pero sin embargo también parece que se prepara un despliegue del concepto: el establecimiento de esta zona como base para un papel global; también mantener la ampliación de la UE; un compromiso con la vecindad estratégica, asumiendo la responsabilidad por su seguridad. Estos serían algunos de los objetivos estratégicos de la UE, los cuales responden a una concepción estratégica establecida en la política de vecindad de la UE (ENP), con una serie de estrategias más concretas a través del instrumento de vecindad europeo. Desde estas posiciones, y cuando esta ENP unió la política llevada a cabo en el Mediterráneo con la antigua política de nueva vecindad hacia el este de Europa y el Cáucaso, mientras se realizaba un mecanismo a parte para las relaciones con Rusia⁴², significó *de facto* cierto reequilibrio de la visión de la UE hacia el este y cierta marginación del Mediterráneo. En este sentido esta postura afectaba directamente a los intereses vitales de España, enfocados en el Mediterráneo y el Norte de África. Además de suponer un problema, la sobre-extensión de esta política, haciendo esta integración a partir de 2004, ésta une dos áreas muy diferentes que tienen una problemática dispar en todos los terrenos, y que también respondían a intereses y preferencias de diferentes Estados miembros de la UE. A la vez, y desde un punto de vista externo a la UE, parece que los proyectos estratégicos de otras grandes potencias no influyeron o no se consideraron fundamentales para la creación de percepciones y ciertas opciones estratégicas a largo plazo: en primer lugar, hacia Rusia, a pesar de políticas de cooperación y reaseguramiento. Sería muy difícil aceptar para Rusia la pérdida de control o influencia en su antiguo "Extranjero Cercano" (Near Abroad) o sus "Esferas de Influencia"⁴³, un factor, aunque no el único, que ha tenido impacto

⁴¹ Ver, por ejemplo: Copeland, Dale C.: "The Constructivist Challenge to Structural Realism: A Review Essay", *International Security*, vol. 25, nº 2 (Otoño 2000), pp. 187-212; Ruggie, J. G (1998): "What makes the World hang together? Neo-utilitarianism and Social Constructivist Challenge", en Ruggie, J.: *Constructing the World Polity: Essays of International Institutionalization*, Londres, Routledge, pp. 1-40.

⁴² 1994 Partnership and Co-operation Agreement (PCA); se ha producido una serie de intentos de puesta al día del acuerdo con Rusia de 1994 tras la creación del ENI, pero todos infructuosos (la cumbre de Khanti Mansiisk en 2008, la cumbre de Rostov de 2010); ver: http://eeas.europa.eu/russia/index_en.htm.

⁴³ Este concepto ya no se utiliza realmente, sino más el de "Esfera de Influencia" u otros por los expertos como Transimperialismo; Wallander, Celeste: "Russian Transimperialism and Its Implications", *The Washington Quarterly*, vol. 30, nº 2 (2007), pp. 117-118; García Cantalapiedra, David: "La política exterior de Rusia 1991-



en las acciones de Rusia en Georgia en 2008 y ahora en Ucrania. Al mismo tiempo, otras grandes potencias han establecido sus visiones estratégicas para la zona como EEUU, con el Gran Oriente Medio, que se solapa en gran medida con la ENP. En este sentido no parece que hubo grandes problemas hasta la llegada de la Administración Bush, desarrollando planes más concretos a través del plan *Broader Middle East and North Africa Initiative* y el GUUAM (Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldavia). Además, es un objetivo estratégico forjar una nueva comunidad atlántica con Estados Unidos, también de acuerdo con la EGS 2013, además de reforzar y crear acuerdos estratégicos nuevos. Visiones estratégicas como el Pivot-Rebalance o el "Gran Medio Oriente" de EEUU, el ruso "Extranjero Cercano" o el chino de "Frontera Estratégica", son instrumentos de proyección de poder o de capacidad global. Si esa concepción sobre un vecindario estratégico responde a una visión de largo plazo, parece que ha contribuido a provocar percepciones y acciones no previstas, al menos en el caso ruso, debido a las áreas de solapamiento de interés (y la fricción) con otras potencias (incluida China) en Oriente Medio - Golfo Pérsico, el Cáucaso - Asia Central e incluso el Mediterráneo, Sahel - Cuerno de África. En el caso de China, ésta no se adhiere al concepto occidental de Westfalia de los Estados nacionales con fronteras fijas. Más bien, su concepto se basa en la "frontera estratégica" del panorama geopolítico, cuya flexibilidad territorial de fronteras se expandirá o se contraerá de acuerdo con la proyección del poder de una nación⁴⁴.

Es evidente que la visión establecida en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 de la llamada periferia estratégica, que incluía los Balcanes, el Cáucaso, Oriente Medio y el Mediterráneo se ha intentado poner al día⁴⁵. Pero la Unión Europea no pretende basarse principalmente o en gran medida de su capacidad para la proyección del poder: en este sentido olvida que este mecanismo actúa como sistema disuasorio en ciertas situaciones y escenarios, siendo un instrumento cuya utilidad en un sistema internacional como el actual tiene un valor de primer orden. En lugar de ello, la UE se enorgullece de ser un modelo para la prosperidad y mecanismo de resolución pacífico de problemas y reconciliación. Europa lidera este modelo como un ejemplo para el resto del mundo y éste tiene así una lógica poderosa detrás de esta noción, ya que actúa como un mecanismo de proyección a través de iniciativas de influencia. El problema es que la influencia del liderazgo europeo en otros países disminuye rápidamente con cualquier aumento de la distancia geográfica y la reducción de capacidad económica de la UE, y paradójicamente, los Estados en sus fronteras presentan toda una serie de problemas estratégicos de primer orden, que ya no se solucionan sólo con poder normativo. Esta postura en regiones vitales como Oriente Medio-Golfo Pérsico o del Cáucaso-Asia Central (origen del 70 % de las importaciones de petróleo de la UE, contando con las importaciones procedentes de Rusia) no es sostenible, estratégicamente o desde un punto de vista de la resiliencia: ¿tiene capacidad de sostener la UE 600.000 millones de euros al año para el pago de las importaciones energéticas de la UE y su futuro incremento? La falta de capacidad real en la zona, como se demostrara durante la Primavera Árabe, la guerra civil de Siria y la crisis de Crimea y Ucrania con Rusia, es una falta de correlación entre los intereses vitales de la UE, el

2010: ¿de las "esferas de influencia" al Trans-imperialismo?, en CESEDEN (2011): "El futuro de las relaciones Rusia- OTAN". Monografías, *Cuadernos de Estrategia*, pp.17-39.

⁴⁴ Lin, Christine: "China's Strategic Shift Toward the Region of the Four Seas: The Middle Kingdom arrives in the Middle East", *MERIA Journal*, vol. 17, nº 1 (Spring 2013); Lin, Christine: "Dragon in the Great Sea: China's Arrival in the "NATO Lake" of the Mediterranean", ISPSW/ETH Zurich (December 2012), paper first presented at U.S. Central Command's (USCENTCOM) "Scanning the Horizon", workshop in Tampa, Florida, on December 4, 2012; Lin, Christine: "The New Silk Road: China's Energy Strategy in the Greater Middle East", The Washington Institute for Near East Policy, *Policy Focus*, nº 109 (April 2011).

⁴⁵ Consejo Europeo: "Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad", Bruselas (12 de diciembre de 2003); Consejo Europeo: "Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución", Bruselas (11 de diciembre de 2008).



concepto de vecindad estratégica y las capacidades e instrumentos. Esto puede hacer entrar a la UE en un dilema de seguridad, no quizá a corto o medio plazo, pero si a largo plazo. Pero al mismo tiempo, la idea de renovar la alianza con EEUU (reforzar la relación transatlántica sería mucho más efectivo) supone una opción y elección que tiene efectos en el aliado y los adversarios, y que supondría también un nuevo escenario estratégico.

Visto en este contexto estratégico, la ESN 2013 no define realmente el espacio euro-atlántico, el cual tiene sentido en este grupo de visiones estratégicas, ya que realmente se encuadra dentro de la creación de nuevos escenarios o espacios estratégicos globales. La ESN 2013 establece que “La paz, la estabilidad y la seguridad en el espacio euro-atlántico es parte de la seguridad de España” (pág.16), y se declara: “La relación con Estados Unidos, el otro pilar de nuestra relación con las Américas, es clave en la gestión de este espacio”. Pero ¿qué es gestión de este espacio? ¿Hay Multipolaridad en el espacio euro-atlántico (entendido como Europa, Mediterráneo, África y Américas)? La ESN 2013 no parece creerlo. En estos términos debería de realizarse un análisis concreto y diferente para esta área. Si se incluye África en el espacio euro-atlántico, ¿se refiere a Norte, Sahel, Golfo de Guinea (prioritario para España y la UE, o a más áreas de África, incluido el cuerno de África o Sudáfrica, prioritario también para EEUU)? Sin embargo hay intereses “vitales” de seguridad para España en el Norte de África, que podrían ser no compatibles, o no cubiertos por nuestro acuerdo de defensa con EEUU, por la OTAN, o incluso por la EU.

4. España, EEUU y la UE en la seguridad del Espacio Euro-atlántico

Existe una continuidad entre la descripción que realiza la estrategia de 2011 y la de 2013, copiando prácticamente el contenido y la literalidad del apartado dedicado a EEUU y las relaciones transatlánticas,

1-Los intereses vitales de España, esto es, paz, estabilidad y seguridad del llamado espacio euro-atlántico, que son parte de los intereses de seguridad de España, se repiten en ambas estrategias:

2011- “España convive en el espacio euro-atlántico con una larga serie de países vinculados por hondas raíces históricas y políticas e importantes relaciones económicas y comerciales.....Que éste sea un entorno dotado de estabilidad, paz y seguridad resulta decisivo para el mundo y primordial para España”.

2013- “La paz, la estabilidad y la seguridad en el espacio euro-atlántico es parte de la seguridad de España. La relación con Estados Unidos, el otro pilar de nuestra relación con las Américas, es clave en la gestión de este espacio y uno de nuestros principales activos en la dimensión internacional de nuestra seguridad.”

Claramente esto significa continuidad, aspecto muy positivo, ya que demuestra un acuerdo en una política de Estado, aunque su escaso desarrollo también denota un problema que se puede observar a lo largo del desarrollo de la estrategia, que es la tendencia a ser más un documento de consenso político y declarativo/informativo, que una estrategia de seguridad con mayor calado y profundidad. No obstante, hay un aspecto de mayor normalidad en la importancia y el tratamiento de esta relación en la estrategia de 2013. De hecho el marco estratégico global



que parece considerar este punto es que EEUU sigue siendo la única superpotencia “Dentro de este marco, Estados Unidos sigue siendo la mayor potencia mundial en términos económicos, militares, científicos y culturales”, cuestión al menos paradójica cuando desde 2004 los gobiernos socialistas y el propio Zapatero mantenían posturas más próximas a una visión de multipolaridad, postura que, de hecho, mantiene la estrategia de 2013. Dado el esfuerzo del último gobierno socialista en mejorar las relaciones transatlánticas, pone énfasis en los aspectos que hacen más profunda la relación entre ambos Estados y los instrumentos comunes bilaterales de cooperación: “Los dos países compartimos valores comunes y estamos unidos por unas estrechas relaciones humanas, históricas, culturales y lingüísticas, económicas, políticas y militares. El Convenio de Cooperación para la Defensa entre España y Estados Unidos y el Comité Bilateral de Alto Nivel Hispano-Norteamericano (CBAN) garantizan la coordinación y cooperación bilateral en el ámbito de la Defensa”⁴⁶. Este último párrafo sí hace referencia al Convenio de defensa con EEUU que la ESN 2013 no menciona. Ya en un discurso del Presidente Zapatero en 2008⁴⁷, y la propia Directiva de Defensa Nacional DDN 2012⁴⁸, primer documento de seguridad del nuevo gobierno, se enfatizaba como prioritaria la relación con EEUU y a la Alianza Atlántica como el vínculo prioritario para España en seguridad y defensa. Estos aspectos no se incluyen en 2013, aunque parece que se da una importancia a otras esferas y, de carácter general, a la relación bilateral, no sólo en el ámbito de la seguridad, aunque ésta sigue siendo la primordial según lo establecido en ambas estrategias. Pero hay una indefinición de lo que significa el espacio euro-atlántico, aunque hay que suponer que se refiere a EEUU, Europa, Iberoamérica y África, aunque ambas estrategias hablan de “una visión ampliada de las relaciones transatlánticas”

Sin embargo, está claro que en ambas estrategias se considera a EEUU vital para la dimensión de seguridad de España y como socio en términos globales:

2011- “Además de un aliado sólido, es un socio indispensable y prioritario”... “Con Washington podemos impulsar una visión ampliada de las relaciones transatlánticas en el ámbito de la seguridad que incluyan, además de Europa, Canadá y Estados Unidos, a Iberoamérica por un lado, y el continente africano por el otro. Un nuevo marco que nos permitiría afrontar de manera más efectiva amenazas y riesgos compartidos como el terrorismo, los tráfico ilícitos o el crimen”

2013- “Estados Unidos es uno de nuestros aliados más relevantes y un socio indispensable y prioritario para la gestión de los retos y oportunidades que presenta el mundo globalizado. El importante crecimiento de la población hispanohablante de Estados Unidos es un factor determinante en esta relación. Estados Unidos es el interlocutor de referencia en el objetivo de conseguir una visión amplia de las relaciones transatlánticas, que tenga en cuenta la seguridad tanto en América como en el continente africano. Esta visión, de la que forma parte una más estrecha relación con Canadá -actor a tener en gran consideración en nuestra relación transatlántica-, conducirá a un nuevo marco que nos permitirá afrontar de manera más efectiva los riesgos y amenazas compartidos”.

⁴⁶ “Estrategia Española de Seguridad” (2011), p. 26.

⁴⁷ Rodríguez Zapatero, J.L.: “En interés de España: una política exterior comprometida”, Real Instituto Elcano, *ARI* (17 de junio de 2008), en http://www.redri.org/new/images/archivos/zapatero_politica_exterior_espana_2008.pdf.

⁴⁸ “Directiva de Defensa nacional 2012”, Presidencia del Gobierno (Julio 2012), en <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0E911A5C-F0F6-490F-8280-1AE0EDC539CE/210550/DIRECTIVADEFENSANACIONAL2012.pdf>.



También, es primordial entender que “En el espacio euro-atlántico, la OTAN resulta determinante para la seguridad de la región representa una dimensión esencial de nuestra defensa. Para preservar su eficacia, debe continuar adaptándose a una realidad cambiante, en la que los riesgos y las amenazas aumentan y se diversifican continuamente. A tal fin, debe desarrollar de manera equilibrada y con una visión amplia de la seguridad las tres tareas fundamentales que establece su nuevo concepto estratégico: la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa”. En este sentido, la reducción de recursos en España para la seguridad y la defensa y “la disminución del presupuesto dedicado a Defensa de los países de la Alianza y el paralelo incremento del gasto militar o la inversión mantenida en otros países conduce a un desequilibrio estratégico. Para España, esto supone un doble desafío, en cuanto decrece el paraguas disuasivo colectivo y es un reto asegurarse unas capacidades críticas propias con las que poder hacer frente a los riesgos y amenazas”.

5. Alternativas para España ante el impacto del dilema de seguridad: ¿reestructuración y reforzamiento de alianzas?

Esta dinámica claramente responde a lo que los estudios de seguridad llaman un dilema de seguridad en la política internacional: la incertidumbre relativa a las motivaciones actuales y futuras de otros actores en una situación donde se está bajo la influencia de la anarquía en la estructura del sistema internacional alimenta este dilema de seguridad y aparece según los Estados toman medidas para aumentar su seguridad que otros perciben como reducciones en la suya. Esto dispara conductas reactivas que, finalmente, socaban la seguridad de todos los actores y hacen la guerra mucho más probable. Robert Jervis señala que las diferencias entre los Estados, especialmente en la prioridad dada a la seguridad en relación con otras preocupaciones internas y el grado de la percepción de la amenaza, afectarán la severidad del dilema de seguridad y formarán los costes asociados con el llamado *sucker's payoff*. La geografía, los compromisos con creencias particulares y la tecnología también perjudicarán el grado con el cual aparecerá el dilema de seguridad. Específicamente, el equilibrio ofensiva-defensa y la habilidad para diferenciar entre estrategias defensivas y ofensivas alterarán la probabilidad de conductas de espirales de seguridad-inseguridad⁴⁹. El dilema de seguridad se asume como una de los principales parámetros del realismo defensivo dentro de la teoría de las relaciones internacionales, junto con la teoría de la ofensa-defensa, los procesos de percepción y la política interna. Aun así, el concepto del dilema de seguridad es aceptado en todas las aproximaciones del realismo defensivo. Este concepto refleja la naturaleza en buena parte anárquica del sistema internacional que produce incertidumbre. Los Estados no pueden estar seguros sobre de las intenciones presentes y/o futuras de los otros y buscan llevar a cabo políticas de búsqueda de seguridad (*security-seeking policies*). Pero estas lograrán que otros Estados se sientan amenazados y harán, a su vez, que incrementen su propia seguridad, reduciendo, así, la de todos.

La formación de alianzas ha sido un mecanismo a través del cual se ha buscado enfrentarse al dilema de seguridad: los problemas de la incertidumbre, los procesos de percepción y, finalmente, el proceso autodestructivo de la búsqueda de seguridad en un sistema internacional anárquico⁵⁰. Así, de acuerdo con la teoría del dilema de seguridad,

⁴⁹ Jervis, Robert: “Cooperation under the Security Dilemma”, *World Politics*, vol. 30, nº 2 (Enero 1978), pp. 168-214.

⁵⁰ Snyder, Glenn: “The Security Dilemma in Alliance Politics”, *World Politics*, vol. 36, nº 4 (Julio 1984), pp. 461-462.



también los Estados podrían enfrentarse a un dilema de seguridad en las alianzas, y este dilema será más severo en sistemas multipolares que bipolares o unipolares: esto se debería a que los sistemas multipolares son menos estables.

Como la creación de una alianza es un incentivo general generado por la estructura del sistema internacional, los Estados buscarán aliados o se abstendrán de crear o entrar en alianzas, y existiendo, además, asimetrías en las capacidades e intereses de seguridad diferentes, la formación de las alianzas significarán costes y ganancias. Los objetivos principales a la hora de crear alianzas serán formar parte de la más poderosa y maximizar su pertenencia, aunque habrá otros intereses importantes en el proceso de negociación de creación de la alianza: intereses generales y particulares, los cuales pre-dispondrán a los estados a alinearse con determinados Estados. Los intereses generales y particulares están relacionados con el sistema internacional y la posición geográfica de cada Estado.

Desde este punto de vista, si pensamos en la alianza con EEUU, la disuasión extendida de EEUU en Europa perdió su razón de ser tras el fin de la URSS, y Europa dejó de ser el centro de la política estratégica de EEUU; hay otras áreas como Asia Oriental o el Gran Oriente Medio que demandan más atención. Sin embargo, ya la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y las estrategias de seguridad nacional norteamericanas de 2002, 2006 y 2010 identificaban un sistema internacional con amenazas comunes tales como el terrorismo, las armas de destrucción masiva y los competición regional. Los intereses particulares pueden crear conflictos o afinidad con otros Estados y establecer un patrón tácito de alineamiento antes de las negociaciones en la alianza. Así, caracteres como los contenidos del poder, ideología, prestigio y economía pueden crear un número de afinidades, dando a los Estados expectativas que serán apoyadas por aquellos con quién se comparten intereses: por ejemplo, España apoyó a EEUU en la Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear (IGTN), lanzada conjuntamente por los presidentes de Estados Unidos y Rusia en 2006 para cuyo Grupo de Aplicación y Evaluación España fue elegida en 2010 como primer país coordinador. También “apoyó los esfuerzos internacionales para limitar la proliferación de misiles de largo y corto alcance, susceptibles de ser utilizados para el lanzamiento de armas de destrucción masiva. España apoya, en este sentido, la universalización del HCOC (Código Internacional de Conducta de La Haya contra la Proliferación de Misiles Balísticos). Además, se secundará el desarrollo de una capacidad autónoma de defensa antimisiles en el marco de la OTAN y su Programa de Defensa Antimisiles y la armonización del principio de la disuasión mínima con los compromisos internacionales de desarme”⁵¹.

España ha apoyado la política aliada y de EEUU en Afganistán, mantiene las operaciones navales de vigilancia de la OTAN en el Mediterráneo, el despliegue del programa antimisiles con el despliegue en Rota de 4 cruceros o fragatas AEGIS norteamericanos y la revisión de la política nuclear de la OTAN siguiendo las posturas de EEUU (2010 NPR) y Alemania principalmente, en cuanto al desarme de la Alianza de las armas nucleares tácticas y el valor del arma nuclear en el nuevo concepto estratégico de la OTAN de 2010. Pero los conflictos externos y las afinidades reducen, pero no eliminan, la indeterminación a la hora de elegir aliados o adversarios debido al proceso de subestimación por parte de los aliados de conflictos con terceros Estados o adversarios. Por ejemplo, la percepción y valoración del terrorismo o la invasión de Irak se vieron de forma diferente por parte de EEUU y los estados europeos. Una vez creadas, las alianzas se encuentran con el dilema secundario en la alianza, esto es, cómo los aliados se mueven entre la cooperación y la desertión (entrapment-defection). Jervis analiza este proceso usando otros términos tales

⁵¹ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 46.



como firmeza y acomodación (aunque para explicar los problemas de las teorías de la espiral y la disuasión), y señala que la elección entre uno u otro depende de la estimación que se haga de los objetivos vitales del adversario o del aliado⁵². Christiansen y Snyder hablan de “*chain gang*” y “*buckpassing*”. En este sentido, es necesario analizar cómo los aliados tratan con los adversarios e interactúan con el juego del adversario, porque ambos juegos se dan al mismo tiempo y se complementan el uno al otro⁵³. Cooperación significará un firme compromiso general firme y apoyo total en conflictos específicos con los adversarios. Las estrategias de fuerte compromiso detendrán al adversario, aumentarán la reputación de firmeza, pero reducirán la capacidad de negociación sobre el aliado. Por ejemplo, los aliados europeos de la OTAN promovieron el uso del artículo V del Tratado del Washington tras el 11-S: la mayoría de los aliados europeos, especialmente el Reino Unido, España e Italia, apoyaron la invasión de Irak. El compromiso firme hace a los aliados menos influyentes: la Guerra Global al Terror (GWOT) y la Operación *Enduring Freedom* en Afganistán fueron lanzadas con el total apoyo europeo y español. Estas estrategias reducían otras opciones de alineamiento con otros Estados (Rusia o China, por ejemplo) y, al mismo tiempo, reforzaban la posibilidad de que las alianzas del adversario pudieran ser consolidadas (por ejemplo, la existente entre Siria-Irán-Hezbollah).

Una deserción o abandono o “*buckpassing*” pueden significar un compromiso débil y ningún apoyo en conflictos específicos con adversarios. Hay diferentes variantes de esta postura: por ejemplo, realineamientos, des-alineamientos, fallos que proporcionan compromisos explícitos y fracasos a la hora de suministrar apoyo en contingencias donde este se espera. La ambigüedad también aumenta el riesgo de abandono, es decir, algunos de los aliados tratan de evitar la alineación y la distribución de la carga frente a una amenaza creciente, a la espera de no tener gastos innecesarios y/o para mejorar sus posiciones relativas en relación respecto a sus aliados en el futuro. Por otra parte, el desarrollo progresivo de una seguridad de la UE y de una política de defensa crea visiones alternativas y estrategias para la UE, para los intereses generales y particulares⁵⁴; desde el final de la Guerra Fría, Europa no es la prioridad de la política global de EEUU, a pesar de que sigue siendo un elemento principal, pero la visión de la superioridad militar puede crear una tendencia en la UE (sobre todo en algunos de sus Estados) de pasar la pelota a EEUU⁵⁵. Pero tras la crisis de Ucrania con Rusia, y la petición de firmeza de los Estados del centro y este de Europa, junto con los bálticos, e incluyendo la tendencia de Finlandia y Suecia hacia la Alianza Atlántica, hay una tendencia hacia un “*chain gang*”.

El poder de negociación sobre los aliados se ve reforzado por compromisos débiles o ambiguos, pero los incentivos o desincentivos para la elección también se ven influidos por algunos factores determinantes: la dependencia relativa de los socios en la alianza, el grado de interés estratégico en la defensa de unos a otros, cómo de explícito es el acuerdo de alianza, el grado en que los intereses de los aliados en conflicto con el adversario se comparten y la conducta histórica reciente⁵⁶. Sin embargo, estas mismas capacidades, dado la situación en Ucrania pueden ser utilizadas para reforzar un refuerzo de la alianza. Además, en el juego del adversario, compromisos firmes tienden a fortalecer el poder de negociación vis-à-vis del aliado, es decir, la influencia sobre el adversario se ve reforzada por un compromiso firme, explícito. En este sentido, los acuerdos explícitos, un alto grado de intereses compartidos en

⁵² Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma", *op. cit.*, p. 113.

⁵³ Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics", *op. cit.*, p. 468.

⁵⁴ Posen, Barry: "European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?", *Security Studies*, vol. 15, nº 2 (Abril-Junio 2006), pp. 149-186.

⁵⁵ Christensen y Snyder, *op. cit.*, pp. 139.

⁵⁶ Glenn Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics", *op. cit.*, pp. 471-77.



conflicto con el adversario y el comportamiento reciente histórico común apoyaría una estrategia de fuerte compromiso de la alianza. Desde este punto de vista, existe un gran número acuerdos entre EEUU y España bilateralmente (y a través de Europa, no solo a nivel de seguridad, sino la Nueva Agenda Transatlántica de 1995 o la negociación de un Tratado de Libre Comercio e Inversiones Transatlántico, TTPA). Así, en el juego adversario, el compromiso de la UE o de EEUU puede eliminar de antemano otras opciones. El fortalecimiento del compromiso de la España/UE con EEUU tiende a excluir otras opciones alternativas de alianzas para la UE. En el caso de Rusia y Ucrania, si Rusia tiene objetivos expansionistas, una política de firmeza mejorará la reputación, pero una estrategia de conciliación produciría una caída de efecto dominó: Rusia, China y otras potencias como Irán podrían interpretar como debilidad cualquier propuesta de la UE y así presionar más sobre estas cuestiones presentes y futuras.

6. Conclusiones

La estrategia de seguridad nacional de 2013 establece una clara continuidad respecto a la estrategia de 2011 respecto al tratamiento de la alianza y las relaciones con EEUU, aspecto muy positivo, ya que demuestra un acuerdo en una política de Estado, aunque su escaso desarrollo también denota un problema que se puede observar a lo largo del desarrollo de la estrategia, que es la tendencia a ser más un documento de consenso político y declarativo/informativo, que una estrategia de seguridad con mayor calado y profundidad.

6.1. Factores generales

6.1.1. En algunos aspectos esta falta de análisis en profundidad marca la ausencia de factores claves y el uso de “lugares comunes” que denota a veces el documento. Hemos visto que los supuestos o suposiciones realizados sobre la interdependencia entre las elecciones propias y la de los otros hacen que probablemente se hayan producido un impacto negativo en la dinámica estratégica global y regional, y probablemente en ciertos resultados. En este sentido, el análisis de ciertos factores como la Gran Recesión o el declive relativo de EEUU, que afectan a la estructura del sistema, junto con su cambio de políticas, en un sentido de reequilibrio exterior más que interior, y el ascenso de nuevas potencias con el declive de otras, ofrece, junto con su realineamiento en el sistema internacional, una idea de multipolaridad o de sistema pluricéntrico. Sin embargo, ya que la polaridad del sistema deviene de su estructura, y no de las interacciones de los actores del sistema, habría que reconsiderar los posicionamientos sobre multipolaridad o pluricentralidad, o al menos, repensar qué significa, y, sobre todo, qué efectos tiene en la toma de las decisiones de los actores. Como hemos visto, concepciones y percepciones erróneas pueden favorecer políticas y estrategias que lleven, como mínimo al declive y la irrelevancia o, en el peor de los casos, a conflictos y a la guerra.

6.1.2. A la vez, en el marco general estratégico y su conceptualización establece conclusiones o conceptos altamente discutibles desde el punto de vista teórico y práctico. En este contexto de competición regional y transformación del entorno de seguridad, la conducta de España que permita enfrentarse al dilema de seguridad causado por la pérdida de capacidades, podría caer en un peligroso “buckpassing”, al evaluar el entorno estratégico y de seguridad erróneamente, ya que no percibe el proceso de transición que acontece en la estabilidad estratégica, y considerar que la seguridad propia no está ya interrelacionada con la de EEUU como antes. Probablemente la crisis con Rusia obligará a una reconsideración de esta postura buscando un reforzamiento de las alianzas más en la línea de un “*chain gang*”.



6.1.3. También hay condicionamientos externos tales como el engarce con la UE y la OTAN que necesariamente impactan de manera definitiva en el documento. Si el sistema internacional ha cambiado o está en proceso de cambio o hay una percepción determinada sobre ese cambio, con las condiciones que hemos visto antes, habrá un incentivo general para la creación de alianzas, y algunos Estados se aliarán con otros Estados de acuerdo con la lógica del dilema de seguridad. Sin embargo, los alineamientos son el resultado de un proceso que es, generalmente, indeterminado. Esta indeterminación se puede reducir, pero no eliminar, a causa de los intereses generales y particulares. Desde este punto de vista, la alianza entre EEUU y España ha estado experimentando un proceso de ajuste estructural. La alianza actual, sin embargo, no es completamente nueva y persistirían algunas de las características de la alianza de la Guerra Fría, como los que reflejan ciertos intereses generales y particulares que predisponen a EEUU y España a alinearse uno con otro, al igual que a la UE con EEUU. La disuasión extendida de EEUU en Europa no era necesaria, ya que no había ninguna espiral de inseguridad y Europa ya no estaba en el centro de la política estratégica de EEUU. Sin embargo, la dinámica en el sistema internacional y los factores que afectan al dilema de seguridad crean un incentivo general para formar (o mantener) una alianza. Además, hay un núcleo de los precedentes y las relaciones (la ideología democrática y los sistemas políticos, apoyo de la OTAN, los valores comunes) que condicionan el proceso de negociación de la alianza, que predispone a ciertas alianzas y contra otras.

6.1.4. Hay conceptos innovadores y de una profundidad estratégica clave como el espacio euro-atlántico que aún denotan indefinición acerca de lo que significa este espacio en términos incluso geográficos y de las interacciones de los actores EEUU, Europa, Iberoamérica y África, aunque ambas estrategias (2011 y 2013) hablan de “una visión ampliada de las relaciones transatlánticas”. No obstante, está claro que en ambas estrategias se considera a EEUU vital para la dimensión de seguridad de España y como socio en términos globales.

6.1.4.1. Este concepto debería de ser desarrollado como un objetivo vital, que en cierta manera, sustituyera las llamadas históricas “inclinaciones” de España, esto es, Europa, Mediterráneo, Latinoamérica y EEUU. Es de máxima urgencia la reconsideración integrada de nuestra visión estratégica que permita poner al día nuestros intereses, su construcción e interrelación; por ejemplo, y en esta dirección es llamativo que el Ministerio de Asuntos Exteriores tenga una dirección general que reúne América del Norte con Asia.

6.1.4.2. Segundo, reducir nuestras ambiciones al mínimo en otras áreas necesariamente por causa de nuestras capacidades; reconsiderar otras áreas de interés a largo plazo; probablemente, y a pesar de nuestras excelentes relaciones, España hoy tiene poca capacidad de influencia en Oriente Medio. A la vez, se podría hacer una aproximación selectiva en algunas áreas, concentrando nuestros recursos en Estados donde España tenga más opciones a largo plazo y/o con los que comparta lazos históricos, políticos o económicos de gran potencialidad, como podría ser el caso de Filipinas, Singapur o Australia en Asia.

6.1.4.3. finalmente, reconsiderar nuestra política de alianzas, considerándola un valor en alza ante la falta de capacidades, cambio de enfoques y dinámicas del sistema internacional a largo plazo. En este sentido, Estados como por ejemplo Portugal, Italia, Gran Bretaña, Argelia, Canadá, Brasil y los Estados de la Alianza del Pacífico deberían de ser potenciados.



6.2. Factores particulares

Seguramente hay dos aspectos relativos al desarrollo del documento que más llaman la atención y, desgraciadamente, sesgan sus expectativas:

6.2.1. Relativo a la consideración de la transformación de la estabilidad estratégica y de la política de seguridad. Con respecto a las concepciones de seguridad que se encuentran en el los planteamientos españoles y europeos, el principal problema no es la definición de la estructura del sistema internacional como multipolar. Esto es discutible, en la teoría y en la práctica, pero sí es urgente reconocer que el entorno de seguridad ha cambiado drásticamente, no sólo debido a varios desafíos, amenazas y diferentes actores, sino también a que el factor principal de este entorno en términos de seguridad es el cambio a un mundo donde domina la Ofensiva, debido, sobre todo, a la ciberguerra, dada su interrelación con los sistemas espaciales, armas de destrucción masiva, la defensa antimisiles, las capacidades convencionales Global Strike, y la robotización del campo de batalla. Esto ha cambiado, por ejemplo, el significado (o incluso la utilidad) de la disuasión y la capacidad para mantener el equilibrio ofensa-defensa y su diferenciación, en un sistema internacional muy dinámico, con nuevas alianzas y alineamientos, la falta de incentivos y la reducción de la convergencia de intereses y aumento de la competencia, hace que el sistema internacional sea propenso a visiones ofensivas, y acciones agresivas y posturas más beligerantes, incluso desde un punto de vista económico y tecnológico.

6.2.2. El silencio del documento acerca del Convenio de Cooperación en Defensa de 1988 con EEUU. No parece que tenga sentido la consideración de la alianza con EEUU como uno de nuestros valores internacionales más importantes, con la ausencia del marco general de esta relación como factor básico en el análisis del documento y de la relación con EEUU. Desde cierto punto de vista, la ausencia del convenio de 1988 parece denotar un trasfondo político que refleja, no un alejamiento equidistante de EEUU en relación a la UE en términos de la importancia y profundidad de la relación (que no tendría sentido en función de lo que dice la ESN 2013), sino más bien en una lectura de política interna relativa a evitar una visión demasiado “atlantista”, que pudiera relacionarse con las posiciones de los gobiernos españoles entre 1996 y 2004.

6.3. Reflexiones finales

Durante la bipolaridad de la Guerra Fría, los aliados occidentales estaban bajo la amenaza soviética; esto creó una espiral de inseguridad que, a su vez, produjo una espiral integradora (“chain gang”) con un acercamiento cada vez más estrecho entre los aliados debido al miedo al adversario, que, por tanto, redujo el riesgo de abandono de la alianza. Este tipo de amenaza existencial ya no existe o, al menos, no existe una percepción común de una amenaza tan grave como las procedentes de la URSS durante la Guerra Fría. De hecho, son las percepciones y los incentivos estratégicos las que ofrecen las diferentes opciones. Así, aunque el incentivo para sostener la integración en espiral y las estrategias de fuerte compromiso que existieron durante la Guerra Fría no existen o no son tan fuertes, a pesar de la conducta de Rusia, China y otros actores junto con otros actores no estatales y desafíos globales, otros factores como la reducción de recursos y capacidades, y el declive posicional estratégico regional y global) crearían los incentivos para restaurar ese acercamiento.

El principal problema dentro de la alianza EEUU-Europa (España) descansaba en un desacuerdo acerca de cómo lidiar con el juego del adversario dentro del dilema de seguridad, y de cómo esto afecta a la negociación intra-alianza (dilema de seguridad secundario). Cada



parte tiende a adoptar diferentes enfoques y estas estrategias afectan directamente el juego de la alianza. EEUU y los aliados europeos tienen imágenes divergentes de los motivos y las intenciones del adversario. Al mismo tiempo, algunas potencias europeas tienden a ver más peligro en la dinámica del conflicto que en el adversario, aunque otras no, y otras pueden tender a un “*buckpassing*”. EEUU puede poner menos énfasis en la moderación después de las actuaciones de China en Asia y de Rusia en Europa, sin olvidar la política de ambos en Oriente Medio. Los europeos (pueden) compartir esta visión de EEUU y utilizar una estrategia de compromiso con el fin de mantener la solidaridad con EEUU.

España hoy no tiene capacidades ni una posición regional suficientemente fuerte y firme (en la UE, OTAN y en el Mediterráneo) como para realizar un “*buckpassing*” a los aliados de estas organizaciones. Además aunque tuviéramos un desacuerdo en cómo lidiar con la formación de los intereses de las alianzas y también con el problema del adversario, la posición relativa más débil de España en estas organizaciones lleva a tener que establecer conductas de “*bandwagoning*” y “*chain gangs*” generalmente (excepción es el caso de Gibraltar y Kosovo). Sin embargo, estas no comportan necesariamente que los intereses vitales de seguridad de España estén cubiertos. Es más, un factor vital para compensar este problema es la alianza con EEUU

En la visión europea, que paradójicamente reforzaba los temores europeos, temían verse atrapados o ser arrastrados a un conflicto solo por un interés de EEUU que ellos no compartiesen o que compartiesen solo parcialmente. Paradójicamente, presumían posibilidades de verse atrapados en un conflicto en un área que era prioritaria para la Política de Vecindad y el Vecindario Estratégico, pero debido a una ampliación de la OTAN a Ucrania y Georgia, o por una política agresiva norteamericana en el Gran Oriente Medio o a través de GUUAM, pero no por la propia política de la UE allí. Posteriormente se produjo la invasión rusa de Georgia. Los europeos han tratado de escapar o minimizar los riesgos de este compromiso-atrapamiento, sin grave riesgo de abandono de EEUU, a pesar de aceptar el abandono parcial en forma de retirada de las tropas, o el papel secundario de EEUU en Libia. Afectando a la posición y la política de España, la UE se ha debatido entre la cooperación y la desertión en las negociaciones en la alianza principalmente debido a la influencia de ciertos aspectos de la estructura del sistema internacional (por ejemplo, la ausencia de una percibida amenaza existencial que crearía una espiral de integración dentro de la alianza), una reducción percibida en el compromiso de EEUU, y, sobre todo, la influencia del juego del adversario en el dilema de la alianza secundaria (lo que refleja diferentes percepciones sobre las amenazas). Desde el final de la Guerra Fría, con una unipolaridad clara, dividendos reales de la paz y la ausencia de percepción de las principales amenazas, no hubo percepciones claras de los cambios y las necesidades de ajuste, pero, inevitablemente, el dilema de la alianza es más grave en una situación de alta incertidumbre y con su impacto negativo en el sistema internacional, junto a los factores que hacen más severo el dilema de seguridad. Los miembros de la alianza entre EEUU y Europa han respondido de manera diferente en el juego del adversario en función de la percepción de amenaza, ya que no planteaban los factores estructurales como un impacto fundamental en el dilema de seguridad, y esto crea resultados diferentes en el juego de la alianza al existir incentivos estratégicos diferentes. Según el modelo del dilema de seguridad en las alianzas, los nuevos incentivos estratégicos en términos de la estructura del sistema internacional, las percepciones y la conducta de los actores, han empezado a promover la convergencia de las políticas hacia posturas de “*chain gang*”, aunque aún hay posturas de “*buckpassing*” en algunos aliados europeos. En esta situación la estrategia de España se enfrenta a la necesidad de reforzar o volver a crear alianzas con Estados Unidos y con otros miembros del “Club Unipolar”. En este sentido, España tendría que haber establecido un análisis más amplio y profundo del significado de la



alianza con EEUU, los incentivos estratégicos para España, y una serie de opciones previas que se podrían introducir en la política de seguridad española, relacionadas con el espacio euro-atlántico. Para ello sería de máxima utilidad promover una reforma del Convenio de 1988, amén de otros acuerdos en otras áreas con EEUU, en una línea de profundización de la Declaración Conjunta de 2001. Ya se han dado toda una serie de pasos en este sentido en los últimos años, pero por ejemplo se podría plantear la opción de establecer el AFRICOM en España, reforzando ya una serie de pasos dados por EEUU y España en cuanto a la importancia estratégica del área en relación al espacio euro-atlántico.



EL MEDITERRÁNEO EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

Antonio Marquina ¹

Universidad Complutense de Madrid (UCM) / Director de UNISCI

Resumen:

Los planteamientos sobre el Mediterráneo que se realizan en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 son unos planteamientos en buena parte deficientes que no tienen en cuenta profundos cambios acontecidos en el Mediterráneo y su espacio de seguridad en los últimos años. El artículo expone las principales modificaciones que habría que introducir para hacer frente a las simplificaciones y omisiones que la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 presenta con respecto al Mediterráneo.

Palabras clave: Estrategia de Seguridad Nacional, Mediterráneo, espacio de seguridad, Oriente Medio, Golfo Pérsico, amenazas y riesgos, Gibraltar, nuevos actores en el Mediterráneo.

Title in English: "The Mediterranean in the National Security Strategy 2013"

Abstract:

The National Security Strategy 2013 considers the Mediterranean region as a priority area, but the approaches contained in the document are largely poor and don't take into account important changes that took place in recent years in the Mediterranean and its broader security space. The article explains first these changes and later describes the principal innovations that should be introduced to avoid the simplifications and omissions included in the Mediterranean section of the National Security Strategy 2013.

Keywords: National Security Strategy, Mediterranean, security space, Middle East, Persian Gulf, risks and threats, Gibraltar, new actors in the Mediterranean.

Copyright © UNISCI, 2014.

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 Antonio Marquina Barrio is Chair of Security and Cooperation in International Relations, Director of the Department of Public International Law and International Studies of the Universidad Complutense de Madrid (UCM), Director of UNISCI and President of Foro Hispano-Argelino. His main research lines are security in Europe, the Mediterranean, Asia-Pacific, arms control and food security.

Address: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: marioant@cps.ucm.es.



1. Introducción

El Mediterráneo, su seguridad y estabilidad ha constituido tradicionalmente una prioridad en la agenda de seguridad española. En este sentido es importante reseñar el impulso español para la plasmación de la conferencia Euro-Mediterránea de Barcelona y el diálogo mediterráneo de la OTAN en el período posterior a la guerra fría, con todo un conjunto de planteamientos posteriores más o menos afortunados, con la finalidad de mantener vivo el interés de la Unión Europea por la región mediterránea, de forma especial tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la ocupación de Irak por los Estados Unidos. Estos acontecimientos produjeron un profundo extrañamiento entre el mundo árabe del Mediterráneo-Oriente Medio y el mundo occidental.

La diplomacia española, con mayor o menor acierto, trató, junto con otros socios europeos mediterráneos, de afrontar el reto y desarrollar un conjunto de iniciativas para hacer frente al creciente extrañamiento político, cultural, religioso, económico y de seguridad entre la Unión Europea y el Mediterráneo-Oriente Medio.

En este contexto interesa resaltar varios puntos. El 11 de marzo de 2003, días antes de empezar la ofensiva militar contra Iraq, la Comisión hizo pública una Comunicación al Consejo y al Parlamento sobre la política de vecindad con los vecinos del este y sur de Europa². Esta inclusión de los socios mediterráneos en la política de vecindad significaba privilegiar lo bilateral sobre lo multilateral en los procesos de cooperación, y también lo subregional. Era un cambio significativo, dadas las ineficiencias que ya presentaba el proceso de Barcelona. Posteriormente la Conferencia Euro-Mediterránea de Barcelona dio paso, en julio de 2008, a la Unión por el Mediterráneo, que pronto quedó en una situación de parálisis.

Por otra parte, el diálogo mediterráneo de la OTAN, fortalecido y reprogramado en diversas ocasiones, no llegó a cumplir los objetivos que se habían propuesto, las revoluciones árabes, iniciadas en Túnez en diciembre de 2010, se encargaron de poner de manifiesto la inadecuación de estas iniciativas y políticas diseñadas para hacer frente a los nuevos desafíos políticos, económicos, socio-culturales, religiosos y de seguridad, tal como se pretendió en la década de los noventa.

La Unión Europea trató de afrontar la nueva situación creada dándose cuenta del error cometido al minusvalorar la importancia del desarrollo político en sus iniciativas y políticas. El 8 de marzo de 2011, la Comisión propuso en una comunicación la creación de una asociación por la democracia y la prosperidad compartida con el sur del Mediterráneo que incluía una aproximación basada en el respeto a los valores universales e intereses compartidos, el principio de “más por más”, con lo que la magnitud de los apoyos financieros, de acceso al mercado europeo y una mayor movilidad se hacía depender de los avances en la consolidación de las reformas democráticas de los socios mediterráneos. Dos meses después, el 24 de mayo, se adoptaba un nuevo documento titulado “una nueva respuesta antes un vecindario en cambio” que incluía seis pilares fundamentales³ a desarrollar. Ya en 2012 se estableció la hoja de ruta que había de guiar la puesta en práctica de la política de la Unión Europea con respecto a los socios del sur del Mediterráneo.

² "Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours", COM(2003) 104 final, Bruselas (11 de marzo de 2003).

³ Estos eran: Supporting progress towards ‘deep democracy’; Intensifying political and security cooperation; Supporting sustainable economic and social development; Establishing Mobility Partnerships; Strengthening the Eastern Partnership and building a Partnership for Democracy and Shared Prosperity in the southern Mediterranean; Providing additional funding with clearer priorities.

Pero sobre este continuo proceso de adaptación, en buena parte reactiva, sobrevolarán una serie de asunciones y presupuestos notablemente desfasados.

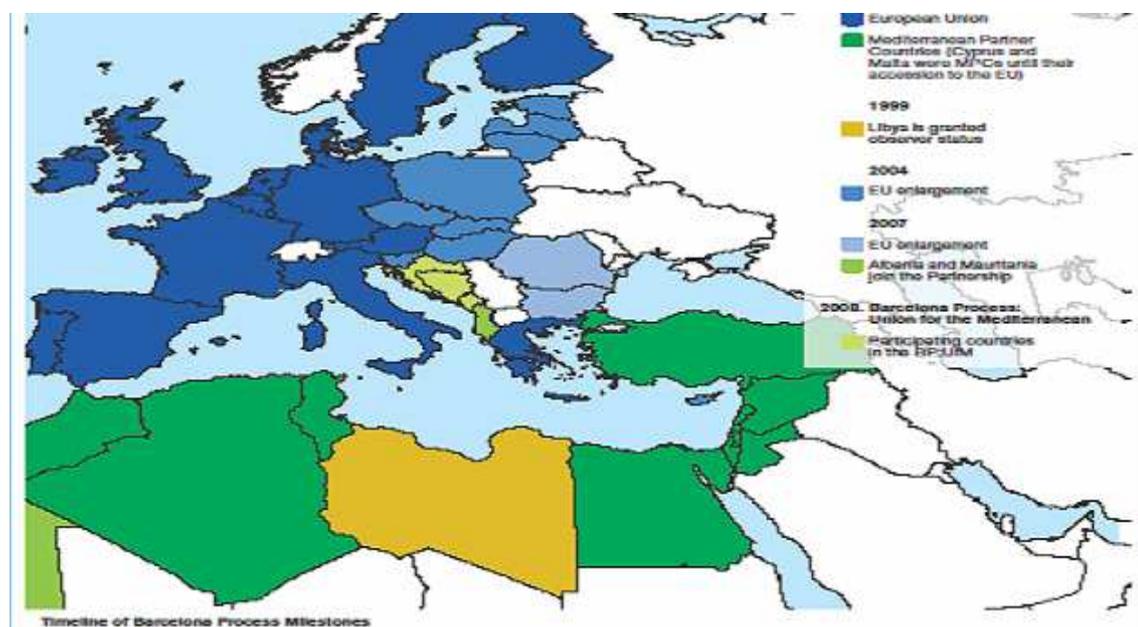
2. La ampliación del tradicional espacio de seguridad mediterráneo: algunos planteamientos básicos previos a tener en cuenta

En efecto, al mismo tiempo que se producían estos cambios reseñados en la aproximación de la Unión Europea al Mediterráneo, se producían de forma paralela otros cambios de importancia fundamental a los que la propia Unión Europea no prestó la atención que hubiera sido necesaria en función de las consecuencias que afectaban a los planteamientos y políticas que se estaban manteniendo.

En primer término la ampliación del espacio de seguridad mediterráneo⁴.

El espacio de seguridad mediterráneo, antes incluso de producirse las revoluciones árabes, no era ya el espacio definido por la Unión Europea en sus iniciativas, Conferencia euro-mediterránea de Barcelona y posteriormente Unión por el Mediterráneo (Véase Figura 1).

Figura 1. Espacio de seguridad de la conferencia euro-mediterránea de Barcelona.



⁴ Véase un amplio estudio sobre ampliación del espacio de seguridad mediterráneo en: Marquina Antonio (2011): "L'espansione dello Spazio di Sicurezza del Mediterraneo" en *Mediterraneo: Porta di Oriente*, Fondazione Roma-Mediterraneo, pp. 46-55.

El diseño de este espacio creó desde el principio problemas con los socios del sur del Mediterráneo. Intelectuales árabes se quejaron de que dividía el espacio de la Liga Árabe en términos de seguridad⁵ (Véase Figura 2).

Figura 2. Espacio geográfico de la Liga Árabe



Una vez que se produjo la invasión de Irak por Estados Unidos en 2003, los socios de la Unión Europea en la zona del Mediterráneo Oriental empezaron a girar de forma resuelta hacia el Golfo Pérsico en términos de seguridad, en función de la situación creada en Irak tras la invasión y del diseño que realiza Estados Unidos en su intento de reconfigurar Oriente Medio, creando el Gran Oriente Medio. (Véase Figura 3)

⁵ Marquina Antonio y Brauch Hans Günter (Ed) (2011): *The Mediterranean Space and its Borders*, Madrid UNISCI, cap.7.

Figura 3. Mapa del Gran Oriente Medio (zona central o nuclear)



2.1. El impacto de la invasión de Irak y las políticas de Irán en Oriente Medio

La invasión de Estados Unidos de Irak va a suponer la quiebra del Estado iraquí con la ruptura y traumática transformación de los equilibrios políticos internos, induciendo una fuerte insurgencia y la fuerte penetración en influencia de Irán. Pasados unos años de creciente insurgencia y fuerte actividad de Al Qaeda, se iniciará una guerra civil con importantes implicaciones regionales. En 2006, tras el atentado de Samarra, se inicia la guerra abierta entre sunitas y chiitas, y los Estados Unidos buscan una salida para no ser cogidos como rehén en la guerra entre chiitas y sunitas. En los primeros meses de 2007, a pesar del incremento de 30.000 hombres que se estaban desplegando en Irak por Estados Unidos (“The Iraq surge”), cobra un nuevo impulso la idea de una “soft partition” de Irak creando 3 regiones semiautónomas, manteniendo un gobierno central y retirándose Estados Unidos a la periferia (véase Figura 4), idea que no acabó plasmándose gracias, sobre todo, al cambio de actitud de los líderes sunitas y la formación de “los hijos de Irak”, así como, en menor medida, el cambio de actitud de líderes chiitas que trataron de limar las diferencias más salientes entre las dos comunidades.

Figura 4. División de Irak



Aunque la situación mejoró a partir de agosto de 2007, la fragmentación y división entre las comunidades kurda, chiita y sunita permaneció. La retirada de las fuerzas de Estados Unidos el 31 de diciembre de 2011 no ha permitido un mejor entendimiento entre las tres comunidades y la situación de fragmentación y caos político todavía prevalece, a pesar de las elecciones realizadas, en medio de continuos atentados y claras tendencias independentistas en el Kurdistán iraquí.

Importante es resaltar también que esta ocupación va permitir a Irán ampliar su presencia en Oriente Medio en función de sus lazos con la mayoría chiita de Irak e inducirá un cierto alineamiento de políticas de los Estados sunitas vecinos con respecto a las políticas a desarrollar. Tanto Egipto como Siria, Jordania, Turquía e incluso, en buena parte, Israel, socios de la conferencia euro-mediterránea, centraron su atención en términos de seguridad en Irak y sus implicaciones regionales; el Mediterráneo en términos de seguridad se acabó ampliando, llegando al Golfo Pérsico.

Simultáneamente tendrá lugar la discusión sobre el programa nuclear iraní, reforzándose el giro de los socios de la Unión Europea en el Mediterráneo Oriental hacia el Golfo Pérsico, en función de las posibles consecuencias para su propia seguridad. La Unión Europea quedaba prácticamente marginada, a pesar de los diversos párrafos incluidos en el capítulo primero de la conferencia euro-mediterránea de Barcelona sobre no proliferación. El espacio de posible actuación sobrepasaba las capacidades de la Unión Europea, más aun teniendo en cuenta que el principal incentivo para un posible programa nuclear no meramente civil de Irán son las armas nucleares de Pakistán (Véase Figura 5).

Figura 5. Espacio de interés en función del programa nuclear de Irán⁶

2.2. La guerra civil de Siria y sus posibles implicaciones en el espacio de seguridad mediterráneo

La ola de las revoluciones árabes alcanzó a Siria el 26 de enero de 2011, siendo el detonante la inmolación de un joven de 25 años que protestaba por el desempleo y las condiciones de vida existentes en su provincia de Al-Hasakah. Las protestas comienzan en núcleos de población periféricos, no en las grandes ciudades, pidiendo la reforma del sistema político, el fin de la corrupción, mejoras en el nivel de vida de la población y la finalización del estado de emergencia, son minoritarias. Pero a partir del 15 de marzo se va a producir una escalada en las manifestaciones demandando libertades políticas, el levantamiento de la ley de emergencia, liberación de todos los prisioneros políticos, el enjuiciamiento de las fuerzas de seguridad que han asesinado a manifestantes, y denunciando la corrupción.

A mediados de abril las revueltas se extienden y se hacen más violentas. A nivel interno el resultado es muy incierto para las fuerzas de oposición, capaces de movilizar a miles de personas, pero incapaces de establecer una plataforma unificada y un gobierno alternativo, dadas sus divisiones. A nivel internacional, la Liga Árabe apoya las reformas del gobierno sirio y no condena la actuación del gobierno, produciendo el estupor de los manifestantes y reduciendo las posibilidades de éxito de las fuerzas opositoras. No obstante, a mediados de 2011, desertores del Ejército comenzaron a organizar el Ejército Libre de Siria y, a finales de 2011, la guerra civil era ya una realidad que llega hasta nuestros días⁷.

⁶ En este mapa aparece Pakistán, el principal incentivo para el posible desarrollo de un programa nuclear iraní que no fuese estrictamente diseñado para fines civiles. No obstante, la plasmación de un programa nuclear iraní, aunque sea el modelo japonés, tiene importantes repercusiones, afectando no solo a Turquía y los Estados del Golfo Pérsico, sino también a Egipto y otros países del norte de África.

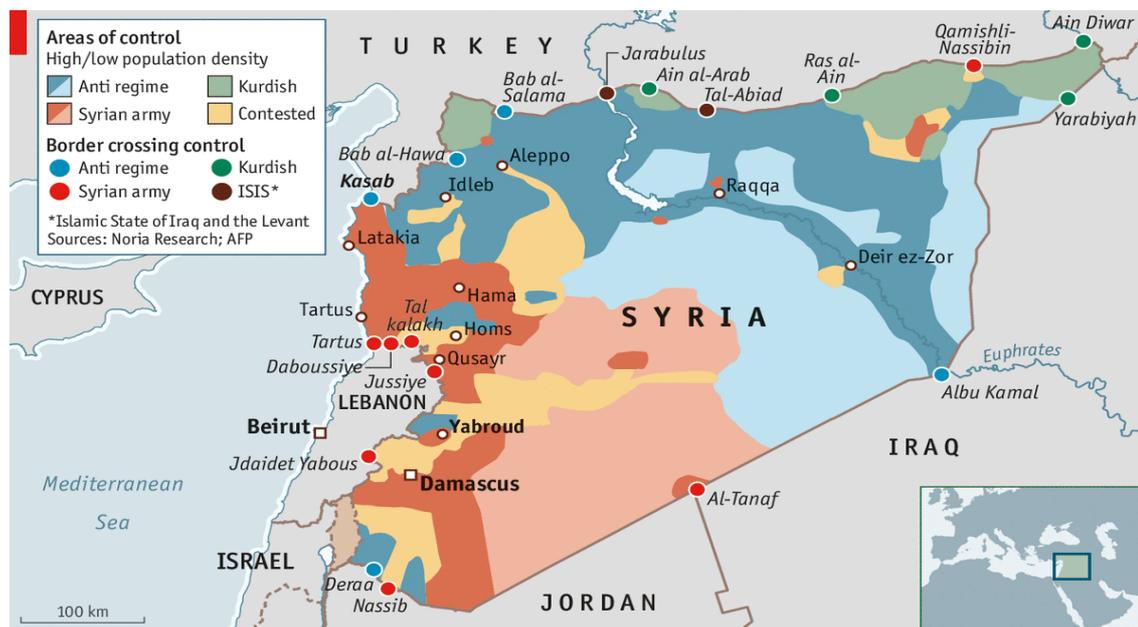
⁷ Véase sobre este tema Marquina, Antonio (2011): "Los sucesos en el norte de África y Medio Oriente y sus implicancias en la seguridad mundial", en *África y Medio Oriente: Una visión político estratégica*, Santiago de Chile, Escuela de Guerra de Chile, Cuadernos de Difusión, pp.17-64.

Los resultados de esta guerra civil de momento no están del todo claros, si bien ha ido ganando importantes posiciones el gobierno de Bashar al-Asad en el último año. Turquía, Jordania y los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo han apoyado a las fuerzas opositoras, incluyendo los hermanos Musulmanes y fuerzas yihadistas ligadas a Al Qaeda, produciendo el retraimiento de los Estados occidentales. Mientras que el gobierno de Bashar al-Asad ha recibido importantes apoyos de Irán, Rusia, Hizbollah y grupos chiitas iraquíes.

A nuestros efectos es importante reseñar el papel de Turquía, en función de lo que después se señalará en este artículo y que viene recogido en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, que va a servir de base de entrenamiento y suministro a grupos yihadistas y servir de puente para la entrada y enrolamiento en la guerra de yihadistas europeos y de otras nacionalidades⁸.

En la actualidad podemos señalar una división territorial *de facto* existente en el país, con zonas de control de los diversos grupos combatientes claramente identificadas, destacando en el norte la zona controlada por los kurdos y la zona controlada por grupos rebeldes y yihadistas (Véase Figura 6)

Figura 6. Zonas de control, marzo de 2014



Si se acaban consolidando estas zonas de control, nos encontraremos con una importante zona controlada por grupos rebeldes y yihadistas sunitas, otra zona kurda que se apoya en el Kurdistán iraquí, una zona controlada por el gobierno de base alawita y una zona drusa en el sur de menor envergadura. El resultado puede ser un creciente impulso a la balcanización

⁸ Véase entre diversos informes y artículos de prensa, Schanzer, Jonathan: "Terrorism Finance in Turkey: A Growing Concern", *FDD PRESS*, febrero 2014, en http://www.defenddemocracy.org/stuff/uploads/documents/Schanzer_Turkey_Final_Report_3_smaller.pdf.

regional, afectando de forma especial a Siria, Turquía, Iraq y los Estados del Golfo Pérsico. Los siguientes mapas, con todas las limitaciones que se quieran poner, nos presentan un conjunto de posibilidades que podrían configurarse :

Figura 7. Configuración territorial posible de un Kurdistán independiente



Figura 8. Impacto posible de la guerra en Siria en la reconfiguración de Siria e Iraq



Estas posibilidades llueven sobre mojado, tras lo ocurrido con la ocupación de Iraq por Estados Unidos, induciendo la fragmentación de Iraq y la creciente tendencia a la



independencia del Kurdistán iraquí, y contribuyen a explicar la enorme preocupación de todos los Estados vecinos sobre las consecuencias para su seguridad del conflicto que se desarrolla en Siria, así como la preocupación de otros Estados mediterráneos que perciben las consecuencias para la seguridad del Mediterráneo en su conjunto, yendo más allá de planteamientos meramente geográficos.

2.3. La guerra en Mali y la ampliación del tradicional espacio de seguridad mediterráneo al Sahel

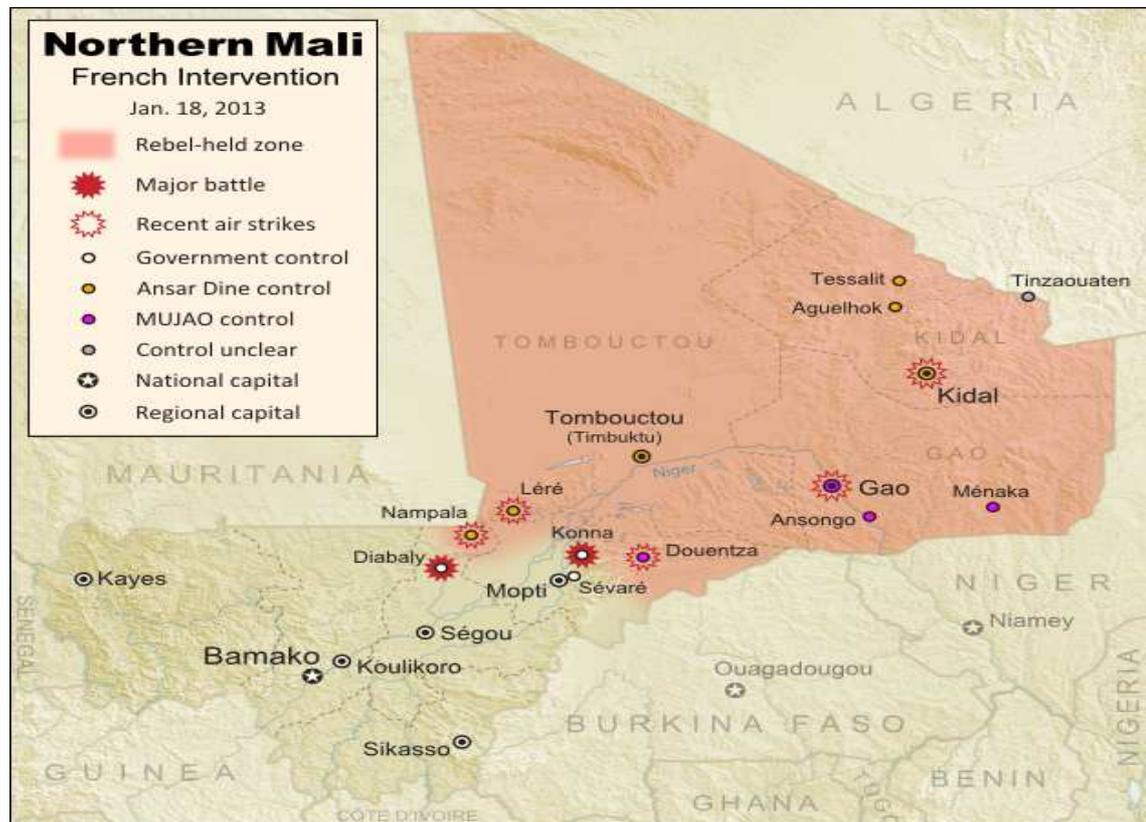
Asimismo podemos señalar el impacto de la rebelión tuareg y la ocupación del norte de Mali. La muerte de Gadafi y la salida de Libia de grupos armados tuareg van a incidir de forma significativa en la región del Sahel. En enero de 2012 comenzó una nueva rebelión tuareg con una ofensiva del MNLA en el norte de Mali que en poco tiempo derrotó al ejército de Mali y le obligó a reitrarse hacia el sur. Luego se produjo el golpe de Estado militar en Bamako el 21-22 de marzo desalojando al gobierno por lo que consideraban una desastrosa gestión del conflicto. La desorganización resultante permitió al MNLA y otros grupos armados conquistar las principales ciudades del norte y, así, el 5 de abril se declaró la independencia del Azawad, permitiendo una creciente presencia y penetración islamista y yihadista en esta zona⁹.

La situación creada en la zona, la falta de acuerdos y la preocupación de los países vecinos y de Francia y otros países europeos mediterráneos, todo ello indujo a que el Consejo de Seguridad aprobara las resoluciones 2071 y 2085 que permitían la intervención militar en Mali.

En enero de 2013, un vez que Ansar Din volvió a reanudar las hostilidades tomando la ciudad de Konna, amaneazando Sévaré, una localidad de gran importancia militar. El 10 de enero el presidente interino Dioncounda Traoré pidió ayuda militar a Francia y la ONU para frenar la rebelión y se produjo la intervención militar francesa con la operación Serval y rápidamente fueron conquistadas las principales ciudades del norte de Mali por las fuerzas francesas, el ejército de Mali y las fuerzas de los países africanos aliados (Véase Figura 9).

⁹ Véase, entre otros, Nievas David: “Rebelión y sharía en el Sahel: Una Aproximación al estallido de la rebelión Tuareg y la ocupación del norte de Mali pro grupos yihadistas e islamistas armados” , *UNISCI Discussion Papers*, nº 34 (Enero 2014), pp.119-138, en <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/44836/42246>.

Figura 9. Intervención francesa con la Operación Serval



Esta operaciones militares han contribuido a asentar en los países de la Unión Europea, de forma especial en los países europeos del Mediterráneo occidental, la preocupación por la seguridad y estabilidad de la zona del Sahel. En muy poco tiempo se había pasado de considerar a Al Qaeda en el Magreb como un grupo de importancia secundaria, siendo Pakistán y Yemen el centro de atención tras la muerte de Bin Laden (2011), a un grupo de importancia capital, llegándose a no pocas exageraciones, como equiparar el norte de Mali con Afganistán, o considerar a grupos esencialmente mafiosos como grupos yihadistas de primer nivel¹⁰, dejando de lado serias acusaciones de manipulación¹¹. En cualquier caso, la intervención francesa y el lanzamiento de la operación de entrenamiento del ejército de Mali, EUTM Mali, con un mandato inicial de 15 meses, ha servido para cristalizar los planteamientos y posiciones que venían defendiendo la necesidad de ampliación del espacio

¹⁰ Mesa Beatriz: “La transformación del yihadismo en el norte de Mali: De “causa” política a economía criminal”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 34 (Enero 2014), pp.103-118, en <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/44835/42245>.

¹¹ Véase por ejemplo, Garçon, José: “Les G1a sont une création des services de sécurité Algériens”, *Libération*, 15 de noviembre del 2003; Schindler John R.: “The Ugly Truth about Algeria”, *The National Interest*, 10 de julio del 2012, en <http://nationalinterest.org/commentary/the-ugly-truth-about-algeria-7146> ; Keenan Jeremy: “How Washington helped Foster the Islamist uprising in Mali”, *New Internationalist*, diciembre de 2012, en <http://newint.org/features/2012/12/01/>; y también Keenan, Jeremy (2013): *The Dying Sahara: US Imperialism and Terror in Africa*, London, Pluto Press.



de seguridad mediterráneo hacia la zona del Sahel, en función de la amenaza del terrorismo y el crimen organizado.

3. Nuevos actores con presencia e influencia en el Mediterráneo: algunas consideraciones básicas a tener en cuenta

Como con anterioridad indicamos, la Unión Europea, al lanzar la conferencia euro-mediterránea de Barcelona, partía de una posición de actor indiscutido que iba a tratar de enganchar a los socios mediterráneos en los procesos de globalización que se estaban desarrollando en el sistema internacional. Tenía medios económicos que ningún otro actor internacional estaba dispuesto a desembolsar o no podía entrar en competición con la Unión Europea, caso de Rusia tras la Guerra Fría. La situación actual ya no es la misma que la que existía en los años noventa. Rusia ha vuelto al Mediterráneo oriental con gran fuerza y la presencia de otros actores ha ido erosionando la capacidad de influencia indiscutida que tenía la Unión Europea en el Mediterráneo. A nuestros efectos nos ceñiremos a la presentación de dos actores principales. Rusia y China¹².

3.1. El incremento de la presencia e influencia de Rusia en el Mediterráneo

Rusia tiene ya una presencia estratégica en la región y tiene fuertes intereses, dada la proximidad relativa del Mediterráneo Oriental a las fronteras de los Estados de la Comunidad de Estados independientes (CIS); teme la posible entrada de terroristas y fundamentalistas desde la región mediterránea al Cáucaso norte; y está desarrollando importantes iniciativas de cooperación económica y comercial. De hecho, se puede decir que en 2010 Rusia ya había restaurado o establecido lazos políticos y económicos con todos los principales actores en la región: Iran, Siria, Arabia Saudita, Egipto, Catar, Iraq, Afganistán, Israel, Fatah, Hamas, -Rusia ha sido siempre un actor con influencia en el conflicto árabe-israelí y palestino-israelí- y Hezbollah. Estos lazos se vieron afectados por las revoluciones árabes que supusieron la destrucción o significaron una amenaza a buena parte de lo que habían conseguido, pero su actuación en la guerra civil en Siria y, más recientemente, el acercamiento a Egipto tras el derrocamiento del presidente Morsi, así como el incremento sustancial de la presencia naval en el Mediterráneo permiten aventurar un fuerte resurgimiento de la importancia e influencia de Rusia en el Mediterráneo.

La actuación diplomática y apoyos militares de Rusia al gobierno de Bashar al-Asad han significado poner un dique de contención a las pretensiones de Estados Unidos y de la Unión Europea de cambio de régimen. La Unión Europea, digno es de constatar, se ha mostrado completamente impotente para encauzar y solucionar este conflicto.

Desde el punto de vista militar, en 2012 Rusia incrementó su presencia naval en el Mediterráneo oriental y a partir de diciembre de 2012 ya va a realizar un despliegue permanente naval en el Mediterráneo.

¹² Un estudio que puede servir de referencia para la penetración de países como Rusia, China, India y Brasil es Huber, Daniela; Bakhtin, Vladimir; Guofu, Li; Kumaraswamy, P.R. y Clemesha, Arlene: "The Mediterranean Region in a Multipolar World Evolving Relations with Russia, China, India, and Brazil", *GMF* (2013), en http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files/mf/1361299704BakhtinEtAl_MultipolarWorld_Feb13_web.pdf.



Esta presencia se ha ido ampliando. El 6 de junio 2013 el jefe del estado mayor ruso anunció que Rusia iba a establecer una presencia naval permanente en el Mediterráneo con 16 barcos de guerra y 3 barcos portahelicópteros. Meses más tarde, el 13 septiembre de 2013, en plena crisis por el empleo de armas químicas en Siria, el almirante de la Flota, Viktor Chirkov, anunció que la marina rusa incrementaba su presencia en el Mediterráneo – de forma particular en la zona cercana a las costas de Siria- con 10 destructores.

Posteriormente, como consecuencia de la anexión de Crimea, Rusia anunció que 30 barcos, entre nuevos submarinos, barcos de superficie de nueva generación y barcos auxiliares se incorporarían a la Flota del Mar Negro, con un gasto estimado hasta 2020 de 2.430 millones de dólares¹³.

3.2. La presencia creciente de China en el Mediterráneo

China, de tener un presencia económica testimonial en el norte de Africa en los años noventa, cuando se lanza la iniciativa euro-mediterránea, ha llegado a ser una actor con una importante presencia política, social y económica. Su implantación creciente en esta zona difiere del modelo desarrollado para el Africa subsahariana.

Desde el punto de vista político el país árabe mediterráneo central para China ha sido Egipto. En abril del 1999, China y Egipto acordaron mejorar y elevar sus relaciones bilaterales definiendo estas relaciones como estratégicas, siendo Egipto el primer Estado árabe que recibía este reconocimiento. Posteriormente en enero de 2004 por iniciativa de la Liga Árabe, se plasmó el Foro de Cooperación entre China y los Estados Arabes (CASCF) que ha facilitado la penetración económica y comercial China en el mundo árabe.

En el campo económico el interés inicial por los Estados árabes mediterráneos se centró en el gas y el petróleo de Argelia, Egipto y Libia, y también los fosfatos en Marruecos y Túnez, incrementándose muy notablemente las inversiones a partir de 2004, tras la formación del CASCF. También las infraestructuras de ferrocarril y carreteras y la construcción han sido un sector preferente, empresas chinas, por ejemplo, acabaron construyendo una parte importante de la autopista este-oeste de 1,216 km en Argelia o la conexión este-oeste por ferrocarril en Libia. En 2007 el monto de los contratos firmados por las empresas estatales chinas con Argelia llegó a ser el más importante de Africa y el quinto en el mundo¹⁴. Fuera de estos sectores, China ha invertido principalmente en el sector de electrónica, línea blanca, automoción y textiles. Como empresas importantes, fuera del sector gas/petróleo, se puede citar a Huawei, en Marruecos; Higer, Shaan Xi, Great Wall

Computer Shenzhen Co en Argelia; Hisense, Chinalco en Egipto. En Egipto se acabaron instalando 1.100 compañías y aproximadamente 35.000 chinos antes de la caída de Mubarak, quedando reducidos a unos 20.000 tras su dimisión. En Argelia, la cifra de chinos residentes llegó a alcanzar los 50.000. Por el contrario, la presencia de empresas chinas en Túnez ha sido tradicionalmente reducida, sólo cinco empresas chinas han venido operando en los últimos años.

¹³ LaGrone, Sam: Russia to Expand Naval Presence in Black Sea as part of \$2.4 Billion Fleet Expansion, *USNI NEWS*, 6 de mayo del 2014, en <http://news.usni.org/2014/05/06/russia-expand-naval-presence-black-sea-part-2-4-billion-fleet-expansion>; "Russia's Black Sea Fleet to receive 30 new ships, become self-sufficient", *RT*, 13 de mayo del 2014, en <http://rt.com/news/158772-black-sea-fleet-ships/>.

¹⁴ Alden, Chris y Aggad-Clerx, Faten: "Chinese Investments and Employment Creation in Algeria and Egypt", *AfDB* (2012), p.8, en <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Brochure%20China%20Anglais.pdf>.



Al mismo tiempo, hay que señalar que las empresas chinas han hecho perder cuotas de mercado a las empresas del sur del Mediterráneo. Tanto en el sector textil, como el del calzado, como el del hierro y acero o la electrónica, las exportaciones chinas han quitado mercado a estos Estados, de forma especial en el mercado de la Unión Europea, y han contribuido a reconfigurar el mercado nacional desplazando a las empresas tradicionales. La caída del 22% la producción en el sector textil en Marruecos a partir la finalización del sistema de cuotas de la Unión Europea en 2007, se debió a la agresividad comercial china.

Otro importante aspecto a señalar es la penetración china en el comercio de armamento. Egipto, en el período 1969-2008, se convirtió en el principal mercado en África para las empresas chinas de armamento¹⁵.

No obstante, el comienzo de las revoluciones árabes indujo pérdidas importantes en el comercio bilateral y para las compañías chinas. El comercio con Egipto se redujo. En Libia las 75 empresas chinas que operaban en el país sufrieron importantes pérdidas, habiendo de repatriar a 36.000 trabajadores chinos y sufriendo la destrucción de instalaciones y refinerías.

Las posibilidades de nuevos contratos en los Estados del norte de África se redujeron también, cayendo de forma muy significativa en el primer cuatrimestre de 2011, con respecto a lo realizado el año anterior. En Argelia, por ejemplo, un Estado donde el proceso revolucionario estuvo contenido, la reducción fue de un 70,8%.

Ya en 2012 se asistirá a una recuperación de los intercambios comerciales. China tendrá dificultades iniciales en Libia al no haber apoyado desde el inicio a los grupos anti-Gadafi, pero China supo adaptarse a la nueva situación consiguiendo un primer gran contrato de suministro de petróleo (100.000 barriles de petróleo diarios) convirtiéndose en el tercer socio para las exportaciones libias y el primer socio en cuanto a importaciones.

En el caso de Egipto, los intercambios comerciales con China superaron a los intercambios con Estados Unidos ya en 2011. El nuevo presidente Morsi dejó bien claro que veía a China como un actor prioritario en sus relaciones bilaterales, al seleccionar a este Estado como el primero a visitar. En esta visita, realizada en agosto de 2012, China concedió a Egipto un préstamo de 200 millones de dólares y se firmaron diversos acuerdos en agricultura y en telecomunicaciones.

A su vez, el interés de China por Egipto venía sin duda dado por el bajo coste de la mano de obra y el número de acuerdos comerciales preferenciales que Egipto tenía firmados con la Unión Europea y con Estados de Africa y Oriente Medio, que le iban a permitir acceder a numerosos Estados, así como por poseer una vía de comunicación fundamental, el Canal de Suez.

China, en cualquier caso, se ha convertido en un socio clave de los socios europeos del sur del Mediterráneo. China es el segundo socio en las importaciones que realiza Egipto, el tercer socio en Argelia, el cuarto en Libia, el octavo en Túnez y el octavo en Marruecos, con claras perspectivas de mejora de posiciones. Si bien hay que recalcar que el déficit comercial de Egipto y Marruecos con respecto a China es amplísimo.

¹⁵ Cunningham , Erin: "The United States Has A New Rival For Influence In Egypt", *Business Insider*, 6 de Septiembre del 2012, en <http://www.businessinsider.com/mohammed-morsis-first-official-visit-is-to-china-2012-9>.



Junto a esta penetración económica hay que señalar la creciente presencia naval china en el Mediterráneo a partir de 2010. Los barcos chinos de la fuerza especial desplegada en el cuerno de Africa para la lucha contra la piratería han acabado haciéndose presentes en el Mediterráneo. Un destructor chino y una fragata llegaron a Egipto a finales de julio de 2010, realizando una visita de cinco días. Realizaron ejercicios con la marina italiana y visitaron el puerto de Taranto (OTAN), para después llegar al puerto de El Pireo en Grecia.

En agosto de 2012 un destructor y una fragata de China entraron en el Mediterráneo, atravesaron el Bósforo y visitaron Ucrania, Bulgaria y Rumanía, pero no hicieron ejercicios navales con Rusia y Siria como se esperaba.

Algunos analistas europeos y de Estados Unidos han empezado a preocuparse por esta presencia china, particularmente en Nápoles, donde existe un importante terminal naval de China que constituye un mirador con respecto a la principal base de la OTAN en el Mediterráneo.

En Grecia sin embargo, donde la inversión china es bastante popular. COSCO ha incrementado su tráfico en la terminal de contenedores de El Pireo, un 70% por año en los tres últimos años de operaciones.

En el año 2013 se puede reseñar la visita de una fragata china al puerto de Argel, el 2 de abril, permaneciendo cuatro días. El 9 de abril, la 13 fuerza naval de escolta, en misión de patrulla en el Golfo de Adén, llegó al puerto de Casablanca y el 5 de mayo, la 16 fuerza operativa de escolta llegaba a La Goleta, en Túnez, permaneciendo tres días.

Una nueva oportunidad para la presencia naval china en el Mediterráneo se presentó con motivo de la necesidad de asegurar el transporte de las armas químicas de Siria. El 7 de enero de 2014, el crucero lanzamisiles ruso, Petr Velikly, y la fragata china, Yancheng, establecieron contactos para el apoyo en la seguridad del transporte de las armas químicas de Siria y el 25 de enero realizaron maniobras conjuntas consistentes en interacción operativa, aterrizaje de helicópteros, defensa antiaérea, disuasión de amenazas terroristas y rescate.

3.3. El incremento de la influencia de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo

La transferencia de rentas realizadas a nivel global a los Estados productores de gas y petróleo ha sido muy importante en la última década, al pasar el precio del barril Brent de petróleo de los 40 dólares en 2004 a los más de 100 dólares en la actualidad, habiendo alcanzado los 140 en 2008 y cotas superiores a 100 en 2011-2013.

El protagonismo de Estados como Catar quedó de manifiesto con el inicio de las revoluciones árabes, primero en Túnez y en Egipto, luego en Libia y Siria. Arabia Saudita ha constituido un importante apoyo en la lucha contra los Hermanos Musulmanes en Egipto, ha sostenido las monarquías de Marruecos y Jordania y ha intervenido financiando la oposición al régimen de Bashar al-Asad en Siria. El problema tradicional ha sido la rivalidad entre Estados árabes. Podemos citar la tensión entre el Egipto de Morsi y Arabia Saudita, luego el caso de Catar, así como el papel de Kuwait en la financiación de los rebeldes ligados a Al Qaeda que luchaban en Siria.

A pesar de las divisiones que han mantenido, es importante señalar el gran protagonismo económico y financiero de algunos de estos actores. Arabia Saudita prometió a diversos Estados Árabes, una vez iniciadas las revueltas, 17.900 millones de dólares: A Egipto



4.000 millones, a Bahrein y Omán 5.000 millones, a Yemen 3.600 millones, a Jordania 2.650, a Túnez 750 millones, Marruecos 1.250 millones y a Palestina 340 millones. No obstante, en el informe anual del FMI sobre la economía saudí, publicado en septiembre de 2012, se afirmaba que la mayoría de estas cantidades no se habían hecho efectivas, en no pocos casos por no haberse implementado algunas políticas que convencieran a los donantes y prestamistas de que el dinero iba a ser gastado de forma eficiente, independientemente del impacto de la crisis económica. Un Estado como Catar, el 9 de mayo de 2013 acordó comprar bonos de Egipto a bajo interés por un monto de 3.000 millones de dólares que se añadieron a los 8.000 millones en ayudas al gobierno de los Hermanos Musulmanes realizadas en 2011-2012. Con respecto a Túnez, Catar, aparte de fuertes inversiones en diversos sectores, hizo un préstamo a bajo interés en 2012 de 1.000 millones de dólares y en 2013 depositó 500 millones de dólares en el Banco Central de Túnez para apoyar las reservas de moneda extranjera. En el caso de Egipto, tras el derrocamiento del presidente Morsi, el 9 de julio de 2013, Emiratos Árabes Unidos le prometió una donación de 1.000 millones de dólares y un préstamo de 2.000 millones de dólares, libre de impuestos. Al día siguiente, Arabia Saudita presentó un paquete de ayuda de 5.000 millones de dólares consistente en 2.000 millones como depósito en el Banco Central, 1.000 millones en dinero disponible y 2.000 millones de dólares en petróleo. Kuwait, a su vez, anunció que haría una aportación de 4.000 millones de dólares en dinero y en petróleo. Podemos comparar esta cifra de 12.000 millones no solo con el monto de las ayudas acordadas por la Unión Europea y las posibilidades de su condicionalidad, sino con la ayuda anual a Egipto por parte de Estados Unidos de 1.500 millones anuales que el Congreso de los Estados Unidos presionó para que fuera suspendida, una vez que se produce el derrocamiento del presidente Morsi. En el caso de Marruecos, Catar, Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos acordaron en 2012 una ayuda de 5.000 millones de dólares para el período 2012-2017. Una idéntica cantidad de 5.000 millones en cinco años se acordó también para Jordania¹⁶.

4. Los planteamientos de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 aborda el Mediterráneo considerandole como una zona prioritaria para la Seguridad Nacional y la del conjunto de Europa, y señalando los siguientes aspectos:

- *La transformación del entorno estratégico*, como consecuencia de las revoluciones árabes, donde la exclusión de grupos sociales o la utilización de la violencia para obtener ventajas políticas pueden determinar un escenario altamente inestable con consecuencias muy negativas para los Estados de la ribera sur y la seguridad de toda la región..
- *Un Mediterráneo estable, democrático y con mayores cotas de prosperidad es la mejor garantía de seguridad para todos los países de la región.* Por lo que España

¹⁶ Ver, entre otros: "Saudi aid to Arab Spring countries \$3.7 billion: IMF", *Al Arabiya News*, 19 de Septiembre del 2012, en <http://english.alarabiya.net/articles/2012/09/19/239028.html>; Sleiman, Mirna: "Analysis: Politics hinders aid to Arab Spring economies", *Reuters*, 27 de junio del 2012, en <http://www.reuters.com/article/2012/06/27/us-mideast-aid-idUSBRE85Q0W720120627>; Abi-Habib, Maria y Abdellatif, Reem: "Qatar's Aid to Egypt Raises Fears on Motives Gulf State Seeks Influence on Longtime Regional Power, Critics Says, With Loans to Muslim Brotherhood-Led Government", *Wall Street Journal*, 17 de mayo del 2013, en <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887324031404578480771040838046>; Schults, John: "Qatar signs aid deal worth \$1.25 billion for Morocco", *Reuters*, 28 de diciembre del 2013, en <http://www.reuters.com/article/2013/12/28/us-morocco-qatar-aid-idUSBRE9BR06520131228>.



apoyará, junto a la UE y la comunidad internacional, los esfuerzos de los países de la zona para lograr un mayor desarrollo social y económico, además de una mayor estabilidad política.

- *Repercusión en la seguridad del Sahel* de la inestabilidad política y la ausencia de perspectivas económicas para gran parte de la población de estos países del Mediterráneo y que pueden afectar a España y Europa.

- *Interés particular del Magreb para España*. Por lo que España, en colaboración con los Estados de la zona, debe dar respuesta a *retos comunes* para ambas orillas consistentes en :

- el impulso al Estado de Derecho,
- el desarrollo económico y la cohesión social,
- la consolidación de modelos económicos que favorezcan la inclusión de todos los ciudadanos,
- la estabilización de los suministros energéticos,
- la regulación y el control de los flujos migratorios,
- la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y demás tráfico ilícitos internacionales.

En este contexto, el documento señala que:

- España debe fomentar la seguridad común en el Mediterráneo no únicamente de forma bilateral, sino también a través *del impulso y liderazgo de marcos más amplios de cooperación*, como la Unión por el Mediterráneo, la Política Europea de Vecindad y otros foros como, por ejemplo, la “Iniciativa 5+5”, el Diálogo Mediterráneo de la OTAN o la Iniciativa de Cooperación de Estambul de 2004.

Posteriormente se centra en los conflictos, destacando que

- existen conflictos antiguos y muy complejos que afectan a la seguridad de todos y el impacto de guerras recientes en Libia y Siria, para señalar dos conflictos, *el israelo-palestino y el del Sahara Occidental*.

- En el primero España había de seguir trabajando en el marco de la Unión Europea para un arreglo definitivo del conflicto israelo-palestino según los parámetros acordados.
- Y en el segundo, España ha de mantener un compromiso activo en su solución, de conformidad con las resoluciones de Naciones Unidas.

Finalmente se destaca:

- *el problema de Chipre* donde España contribuirá a una solución justa y definitiva
- *la colaboración con Turquía como actor regional relevante para la seguridad y la estabilidad del Mediterráneo Oriental*.



Si comparamos esta Estrategia con la Estrategia Española de Seguridad de 2011 encontramos algunas diferencias. No se citan en 2013 las ciudades de Ceuta y Melilla que sí se citaban en 2011. Tampoco se citan las Islas Canarias siendo así que en 2011 se citaban en el contexto del Mediterráneo Oriental que se ponía al mismo nivel de prioridad que el Magreb. Además, en 2011 se citaba a Irán y los esfuerzos que España tenía que hacer junto con la Unión Europea y la ONU para integrarlo en la comunidad internacional.

En todo lo demás se podía decir que había continuidad, salvo en la cuestión de Chipre y el seguidismo de la política de Turquía que no se mencionaban en 2011. El énfasis en el papel de España en la solución del conflicto israelo-palestino era mayor en 2011, al calificar a España como uno de los actores más activos en el diálogo y la búsqueda de soluciones.

Si comparamos la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 con el Libro Blanco de Francia podemos ver alguna similitud en el planteamiento del Magreb como zona prioritaria, aunque se enfatice en el Mediterráneo el desafío potencial que pueden suponer los vacíos de seguridad en ciertos Estados o en ciertas zonas para el conjunto del Mediterráneo y el sur de Europa¹⁷.

4.1. Las deficiencias de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013

La cuestión es evaluar hasta qué punto la Estrategia se adecua a la realidad de los actuales desafíos de seguridad existentes en el Mediterráneo en su evaluación, diseño y actuaciones que se contemplan.

La primera sorpresa es la falta de adecuación de los planteamientos a la realidad del espacio de seguridad mediterráneo y sus posibles consecuencias regionales, para España y para la Unión Europea. Porque, si bien el vecindario más próximo manda, léase el Magreb, e incluso la inclusión del Sahel no es desacertada, el impacto de una desestabilización en Oriente Medio sea vía una profunda inestabilidad o reconfiguración de Siria o Irak, o los avances en la creación de un Estado independiente kurdo tendrían efectos devastadores en la estabilidad y seguridad regional, afectando a todos los Estados de la región incluyendo Turquía, tal como hemos tratado de presentar en el apartado 2 de este artículo. Incluso la ausencia de una solución creíble al programa nuclear de Irán tendrá unos efectos devastadores no solo para Oriente Medio sino para todo el Mediterráneo y otras zonas regionales. Y, en este sentido, la Estrategia Española de Seguridad de 2011 no estaba descaminada. Otra cuestión que aquí no vamos a desarrollar es si el Tratado de no-proliferación resulta ya viable como marco de estabilidad, dada su falta de universalidad, el no cumplimiento de todos los compromisos asumidos con motivo de su extensión indefinida, o las violaciones sistemáticas en no pocos casos del espíritu y la letra de varios de sus artículos, en especial los artículos 3, 4 y 6.

El segundo aspecto a señalar es un cierto parroquialismo trasnochado. La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 y la Estrategia Española de Seguridad de 2011 vienen a considerar implícitamente que las diversas iniciativas europeas o de la OTAN para el Mediterráneo siguen siendo la base fundamental de sustentación para la solución o encauzamiento de los problemas de seguridad y estabilidad mediterráneos, donde incluso, se cree que España puede tratar de liderar¹⁸ como en los años 1994-1995. La ceguera es colosal. El apartado 3 de este

¹⁷ "Livre Blanc. Défense et Sécurité Nationale-2013", Direction de l'information légale et administrative, Paris, (2013), p.54.

¹⁸ Esto no significa que se minusvalore lo que la Unión Europea hace y pueda hacer. Lo que se pretende es redimensionar ilusiones inerciales. En efecto, la Unión Europea en 2012 ha desarrollado diversos tipos de



artículo ha tratado de mostrar someramente la importancia e influencia creciente en el Mediterráneo de otros actores no europeos que incluso en términos económicos han contribuido a ridiculizar las aportaciones europeas y las condicionalidades europeas a la hora de afrontar las revoluciones árabes. ¿Cómo es posible que este aspecto tan importante, que contribuye a condicionar de forma radical toda la Estrategia, no se haya tenido en absoluto en cuenta? ¿Ha servido para algo el diálogo mediterráneo de la OTAN a la hora de afrontar las revoluciones árabes? El diálogo mediterráneo de la OTAN, confrontado con las revoluciones árabes, ha contribuido mínimamente a la seguridad y estabilidad regional, a pesar de ser uno de sus objetivos. La iniciativa de cooperación de Estambul no merecería ni haberse nombrado. ¿Es que, por ejemplo, en 2013 no se estaba viendo lo que estaba ocurriendo en Siria y la impotencia de la Unión Europea frente a la actividad de otros actores no europeos?

En tercer lugar la prioridad del Magreb. Si bien esta prioridad es indiscutible, dada sus cercanía y los desafíos que tiene que afrontar esta zona regional, Los retos comunes que se presentan para el Magreb son unos retos poco imaginativos y claramente deficientes. Están hechos mirando al retrovisor. Hay que incluir la nueva agenda de seguridad, yendo más allá de los felices noventa, que contiene retos comunes básicos de importancia capital, como el impacto a corto y medio plazo del cambio climático, de los desafíos de seguridad alimentaria¹⁹, de los desafíos que supone el necesario cambio de la utilización masiva de combustibles fósiles hacia energías renovables²⁰. Estos son temas de enorme complejidad y que están llegando o están ya con nosotros, y que hay que afrontar cuanto antes mejor.

En cuarto lugar existe un fallo en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 que no deja de sorprender y es el apoyo y colaboración con las políticas de Turquía (la colaboración con Turquía como actor regional relevante para la seguridad y la estabilidad del Mediterráneo Oriental), dejando de lado el conflicto de Chipre que supera de forma evidente las capacidades y las posibilidades de España. Está claro que Turquía es un Estado con el que España ha de tener óptimas relaciones, pero esta pretensión de colaboración con Turquía en Oriente Medio es un error de principiante o de chico de escuela. Así se ha acabado demostrando. Turquía, intentando defender sus intereses nacionales, ha ido variando el diseño inicial de sus políticas para Oriente Medio- Golfo Pérsico²¹. Acabó rompiendo con Israel, adoptó una posición muy nacional en el conflicto de Libia y también acabó dejando de lado la política estrella de “cero problemas con los vecinos”. Incluso ha incluido actuaciones en Siria, como mencionamos con anterioridad en el artículo, que implican un doble juego muy peligroso. Todo esto era ya claro y meridiano en 2013.

reuniones con organizaciones regionales como la Liga Árabe, adoptándose un programa conjunto de trabajo y ha apoyado la cooperación regional con el Magreb, centrada en cuatro áreas prioritarias, según lo acordado en la reunión de 27 de septiembre de 2013 con los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados del Magreb: 1.- Diálogo político y cooperación de seguridad, 2.- Agricultura, Medioambiente y Agua 3.- Industria, infraestructura, comercio, inversiones y tecnología, incluyendo energía, turismo, información y comunicaciones, 4.- Desarrollo humano.

¹⁹ Ver por ejemplo: Marquina, Antonio (2013): *Una devastación incipiente. La seguridad alimentaria en el Magreb*, Madrid, Foro Hispano-Argelino, UNISCI, 485 p.

²⁰ En el último borrador del IPCC enviado a los gobiernos en diciembre de 2013, se dice que, de manera a poder mantener un crecimiento de la temperatura por debajo de los 2º C a nivel global en este siglo, las inversiones en combustibles fósiles deberían disminuir en 30.000 millones de dólares al año y las inversiones en energías renovables deberían incrementarse en 147.000 millones de dólares anuales.

²¹ Véase Marquina, Antonio y Aydin, Mustafa (2006): *Turkish Foreign and Security Policy. Its Environs in Eurasia and the Middle East*, Madrid, UNISCI, 303 pp.; Aydin, Mustafa (2010): *Turkish Foreign Policy. Old Problems, New Parameters*, Madrid, UNISCI, 333 pp.



La quinta sorpresa aparece al mencionar y tratar dos conflictos: el israelo-palestino y el conflicto del Sahara Occidental. En el primer caso, las pretensiones españolas han partido de una lectura bastante equivocada de la posición del primer ministro Netanyahu sobre el proceso de paz, en el que no cree, a lo que se añade una visión de las posibilidades de la Unión Europea que están más que sobredimensionadas. Una cosa es la política y otra la gesticulación. La Unión Europea ni es admitida como actor en la negociación por Israel, ni presenta un frente suficientemente unido que le permita presentarse como un actor respetable y respetado en cualquier proceso negociador.

La mención al Sahara occidental y el compromiso activo español, a la vista de lo ocurrido desde 2004 con las políticas de España²², es algo que hubiera convenido, quizás, pasar por alto.

La sexta sorpresa es que no aparezcan ciudades Ceuta y Melilla y tampoco Gibraltar, que aparece citado no esta sección, sino en la sección dedicada a la Unión Europea.

La cuestión del estrecho de Gibraltar no es un asunto baladí y mucho menos su banalización en una estrategia de seguridad. Ceuta y Melilla y Gibraltar aparecen, no obstante, citados, si bien con poca profundidad, en la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional de 2013. Este es un asunto que no queda bien encuadrado en la Unión Europea al implicar su defensa continuada un desgaste grande para España con unos posibles resultados bastante relativos. La cuestión es que la colonia de Gibraltar limita muy seriamente el despliegue español y es un contencioso sobre el que se ha vertido bastante desinformación que incluso llegó a cristalizar en altos mandos españoles²³. Si bien es cierto que es un asunto que implica ya al territorio circunvecino español más de lo que hubiera sido deseable, no es menos cierto que ello ha sido debido también a la pasividad, la incuria y la incompetencia española²⁴. Ha de engarzarse claramente con los planteamientos de seguridad española en el Mediterráneo, mucho más en la actualidad en función de los cambios acelerados que se están produciendo en el sistema internacional, lo que exige una atención continuada, pues, además, siempre se ha jugado con el cansancio español.

5. Conclusión

La conclusión es breve y constituye una llamada de atención. La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 en lo que respecta al Mediterráneo se ha hecho de forma muy deficiente y mirando por el retrovisor, sin percatarse de las implicaciones que conllevan varios asuntos que son cardinales: la ampliación hacia Oriente Medio- Golfo Pérsico del espacio de seguridad mediterráneo; la presencia e influencia creciente en los asuntos mediterráneos, incluidos los de seguridad, de otros actores no europeos, que compiten y tienden a relativizar sustancialmente la tradicional importancia y papel de la Unión Europea en el Mediterráneo; el creciente extrañamiento sur-norte, donde la importancia del factor religioso se ha devaluado y

²² Ver: Marquina, Antonio (2012) “La política exterior de España hacia el Mediterráneo en la última década. Una evaluación”, en Marquina, Antonio: *Crisis, Inercias y Agotamiento: Repensando la Política Exterior Española*, Madrid, UNISCI.

²³ Marquina, Antonio: “La política sobre Gibraltar del nuevo Gobierno español”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 29 (Mayo de 2012), p.228, en <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/40670/38992>.

²⁴ Este sería el momento de hacer una evaluación de lo acontecido en este contencioso desde la muerte del general Franco: las políticas mantenidas, los giros de 180 grados y hasta los abusos realizados contra quienes se atrevieron a discrepar con las políticas/ausencia de política que se estaban desarrollando. La historia juzgará el patriotismo de cada cual.



minusvalorado, extrañamiento que relativiza en buena parte iniciativas como el diálogo mediterráneo de la OTAN y otros diálogos mediterráneos; la importancia de nuevos desafíos para la seguridad común; y la importancia continuada del estrecho de Gibraltar. Todos estos asuntos constituyen y constituirán muy serios desafíos que España tendrá que encarar. Y cuanto antes lo haga, de forma bilateral y multilateral, será mejor para todos.





RUSIA EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

Javier Morales¹

Universidad Europea / UNISCI

Eric Pardo²

Universidad Complutense de Madrid (UCM) / UNISCI

Resumen:

Rusia es un actor relativamente marginal en la política de seguridad española, algo que parece comprensible dada la situación geográfica relativa de ambos países y los escasos lazos históricos. En ese sentido, parecería razonable que en la Estrategia de Seguridad Nacional del 2013 Rusia fuese objeto por defecto, del discurso cooperativo que encontramos en las estrategias de la Unión Europea o la OTAN. Tal condición parece cumplirse tanto en la estrategia del 2011 como la actual del 2013 que aquí analizamos. Sin embargo, aun siendo justificado el escaso espacio dedicado, no se entienden ni el innecesario endurecimiento en la estrategia del 2013 ni que no sea capaz de hacer claras aportaciones propias. La estrategia española que se limita a una exposición por orden jerárquico de cada una de las regiones del mundo, intentando abarcar en exceso y sin que quede claro en último término cómo se realiza el enlace con los intereses de España y con las amenazas para la estrategia de seguridad nacional, olvida mencionar en esta estrategia la asociación estratégica bilateral con Rusia ni parece establecer la base para superar meras a iniciativas puntuales carentes posteriormente de continuidad alguna —como el “Año Dual” de 2011 o la propia declaración de Asociación Estratégica—. Las carencias muestran cómo no se asume Rusia como uno de los vectores estratégicos a largo plazo de nuestra política exterior y de seguridad.

Palabras clave: Estrategia de Seguridad Nacional, España, Rusia.

Title in English: "Russia in the National Security Strategy 2013"

Abstract:

Russia is in relative terms, a marginal actor for Spain, a fact which is easily understandable given both the country's geographic position and its limited historical ties. It seems thus reasonable that the National Security Strategy 2013 does not devote much attention to Russia, and that it adopts both NATO's and the EU's cooperative discourse, as found in the strategies by the two organizations. We may state that this condition is achieved both in the strategy of 2011 and in that of 2013 which is analyzed here. However, in spite of finding the limited space devoted to Russia as justified, it is hardly understandable that the latest strategy unnecessarily hardens its stance while it does not introduce any clear proper contribution. The Spanish strategy limits herself to expose in order of importance each of the world regions, trying to span too much and failing to link the strategy with both Spain's interests and the threats to its national security strategy. Meanwhile, it forgets to mention the bilateral strategic relation with Russia and does not set the basis for overcoming the tendency to restrict Spain-Russia relations to mere punctual initiatives - As the 2011 "Dual Year" or the Strategic Association itself - . The shortcomings show that Russia is not seen as one of the long-term strategic vectors of our foreign and security policy.

Keywords: National Security Strategy, Spain, Russia.

Copyright © UNISCI, 2014.

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 El Dr. Javier Morales Hernández es profesor de la Universidad Europea e Investigador Senior de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la política exterior y de seguridad de Rusia, con especial atención a sus relaciones con Occidente.

E-mail: javier.morales@uem.es.

² Eric Pardo Sauvageot es estudiante de doctorado en el Departamento de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, es investigador junior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.

E-mail: epardosauvageot@hotmail.com.



1. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo evaluar la adecuación de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 en relación con Rusia a la importancia real de ese país para la seguridad de España, proponiendo modificaciones para mejorar su eficacia. Debemos tener en cuenta, no obstante, que la Estrategia de Seguridad Nacional no constituye un documento aislado y limitado a las cuestiones de seguridad militar; sino que parte de un concepto amplio en el que la Defensa está vinculada a la estabilidad política, social y económica de nuestro país, frente a riesgos y amenazas que tienen un carácter —como demuestra el propio surgimiento de la crisis— cada vez más transnacional. En este sentido, debe estar coordinado tanto con otros documentos doctrinales propios de nuestro país, como la Estrategia de Acción Exterior actualmente en preparación, como con las estrategias propias de las organizaciones políticas y de seguridad a las que pertenecemos: ante todo, la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

El presente capítulo se divide, por tanto, en dos apartados. En el primero de ellos se refiere a la adecuación de la estrategia española con los objetivos generales de la UE y la OTAN, en sus respectivas relaciones con Rusia. Consideramos necesario incidir en este aspecto, ya que el limitado alcance en términos objetivos de las relaciones entre España y Rusia hace que sea recomendable tomar como punto de partida las posiciones ya adoptadas desde dichas organizaciones, en un ejercicio de coherencia que puede ser modulado, no obstante, para adecuarse a las especificidades de los intereses de nuestro país, como Estado soberano.

El segundo apartado toma como referencia las posiciones anteriores adoptadas por España en su política de seguridad hacia Rusia —por ejemplo, la declaración de Asociación Estratégica firmada durante la visita del presidente Medvedev en 2009, en la etapa de Zapatero—, y las recomendaciones realizadas en fechas más recientes, como el informe del Real Instituto Elcano sobre la futura Estrategia de Acción Exterior. A partir de la crítica que desarrollemos en ambas direcciones, podremos juzgar las breves referencias que aparecen en el documento vigente y así realizar recomendaciones para que España cuente con un marco de actuación claro y coherente que nos permita adoptar un papel activo en las relaciones con Rusia para hacer valer nuestros intereses; ya sean derivados de nuestra pertenencia a la Unión Europea o a la OTAN, o directamente de nuestras relaciones bilaterales, que aunque limitadas, son claramente existentes.

2. Rusia en las estrategias de la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

2.1. Rusia en la estrategia de la UE

Las relaciones entre la Unión Europea y Rusia se definen principalmente por el Tratado de Asociación y Cooperación, firmado en 1994, ratificado en 1997 por una validez de diez años, y que se prorroga automáticamente de forma anual desde que expirase en 2007. Aparte de eso, en el año 2003, en la Cumbre de San Petersburgo se firmaron los cuatro “espacios comunes” de cooperación: económico, de Libertad, Seguridad y Justicia, de seguridad exterior y de investigación y educación. La Unión Europea y Rusia, en el marco de tal relación de cooperación celebran dos cumbres anuales, con resultados muy frecuentemente escasos dadas



las fricciones existentes en numerosos temas y los intereses contrapuestos; o peor aún, en otras ocasiones, con un creciente sentimiento de irrelevancia mutua.

Con el retorno de Vladimir Putin a la presidencia en 2012 y tras el fracaso de las expectativas generadas por su predecesor, Dmitry Medvedev, pareció que las esperanzas de un acercamiento quedaban difuminadas en esta nueva etapa³. La preocupación en Occidente por las tendencias autoritarias que continúan presentes en Rusia bajo Putin se manifestó en los problemas para avanzar en la liberalización mutua de visados entre la UE y Rusia⁴, así como en la posibilidad de que EE.UU. ampliara la “Lista Magnitsky”⁵. La situación no ha hecho sino empeorar desde entonces, muy especialmente tras el apoyo de la UE a la revolución en Ucrania que derrocó al presidente Viktor Yanukovich en febrero de 2014, la posterior anexión de Crimea por Rusia, y las sublevaciones de milicias prorrusas en el este y sur del país; todo lo cual ha dado lugar a un clima de abierta hostilidad en las relaciones mutuas.

¿Cuál es en términos generales la posición de la Unión Europea con respecto a Rusia? Si optamos por analizarla a partir de su discurso, las declaraciones realizadas tras la celebración de cada una de sus Cumbres, en particular desde diciembre del 2011 hasta junio del 2013 —que deberían haber influido más directamente en la elaboración de la estrategia de seguridad nacional del 2013—, son una guía de utilidad limitada de cómo la UE ha venido enfocando sus relaciones con Moscú. La principal razón es que en las declaraciones emanadas de estas cumbres, la mención a proyectos específicos ocupa naturalmente una parte esencial en las declaraciones de los decisores europeos involucrados, por encima de los principios genéricos que son en cambio aquellos que encontramos preferentemente en la Estrategia de Seguridad Nacional, tanto la de 2011 como la más reciente del 2013, que es la que analizamos en este capítulo.

Las escasas menciones genéricas a menudo se limitan a destacar diplomáticamente la importancia de la cooperación mutua entre la Unión Europea y Rusia; si bien sí pueden ser una buena muestra de cuáles son los valores más consustanciales a la identidad de la Unión. El presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, y el de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, expresándose en estos términos en las Cumbres de Bruselas, Nizhny Novgorod y de nuevo Bruselas diciembre del 2010 y junio y diciembre del 2011 respectivamente son buenos ejemplos: “The direction of our relations is towards more *convergence*”⁶; En primer lugar, cabría destacar: “Our *cooperation* in crisis management is a positive feature in our bilateral relationship”⁷; “It is in our common interest that the countries in the region move in the direction of more *democracy and rule of law, social justice and fair*

³ Ver en este sentido lo que comenta en su artículo Jana Kobzova: “Time for a strategic pause in EU - Russia relations?”, European Council on Foreign Relations (8 de Mayo del 2013), en http://ecfr.eu/content/entry/commentary_eu_russia_relations_time_for_a_strategic_pause130; un análisis más pormenorizado de las relaciones de la Unión Europea con Rusia durante la presidencia de Dmitry Medvedev, puede leerse en: Moshes, Arkady: “Russia’s European policy under Medvedev: how sustainable is a new compromise?”, *International Affairs*, vol. 88, no. 1 (2012), pp. 17-30.

⁴ Ver al respecto: “Russian diplomat: EU technically prepared for visa-free travel, political will required”, *Kyiv Post*, 6 Diciembre 2013, en <http://www.kyivpost.com/content/russia-and-former-soviet-union/russian-diplomat-eu-technically-prepared-for-visa-free-travel-political-will-required-333140.html>.

⁵ Ver al respecto: “Magnitsky List May Grow by Year’s End Says US Ambassador”, *RIA Novosti*, 11 Diciembre 2013, en <http://en.ria.ru/russia/20131211/185457529/Magnitsky-List-May-Grow-by-Years-End-Says-US-Ambassador.html>.

⁶ “Cumbre UE-Rusia”, Declaración de Prensa, Bruselas (Diciembre 2010), en <http://russianmission.eu/en/press-statements-following-russia-eu-summit>.

⁷ “Cumbre UE-Rusia”, Conferencia de Prensa, Nizhny Novgorod (Junio 2011), en <http://russianmission.eu/en/news/russia-eu-summit-held-nizhny-novgorod>.



economic opportunities"⁸; "We believe that strengthening the *rule of law* is not business as usual"⁹; "our *interdependence* is really a reality"¹⁰; "*Mutual benefit* and *mutual respect* are the basis of our cooperation"¹¹. Aparte de ello, tal y como se podría haber esperado, podemos encontrar en las declaraciones y conferencias de prensa posteriores a las cumbres numerosas referencias a la asociación estratégica existente entre ambos países. Más sorprendente es la mención de la "dimensión eurasiática" de Rusia en las palabras de Van Rompuy en la cumbre UE-Rusia de Yekaterimburgo de junio del 2013¹², en cuanto que no estaba presente en declaraciones anteriores.

En lo que se refiere a los documentos fundacionales de las actuales relaciones UE-Rusia, los objetivos que detalla el artículo 1 del Acuerdo de Asociación y Cooperación de 1997 pueden resumirse de la siguiente manera: "diálogo político mutuo; comercio, inversiones y relaciones económicas armoniosas; libertades políticas y económicas; consolidación de la democracia; cooperación económica, social, financiera y cultural basada en los principios de ventajas mutuas, responsabilidad mutua y apoyo mutuo; actividades de mutuo interés; integración gradual entre Rusia y un área de cooperación en Europa y libre comercio entre Rusia y la Unión Europea"¹³. Además, tal y como podemos ver en la declaración conjunta del 2004 sobre la ampliación de la Unión Europea, temas como "asociación estratégica", "interdependencia", "espacio común de libertad, seguridad y justicia", "comprensión mutua", en el caso de la primera declaración¹⁴, nos remiten a lo que hemos visto en el párrafo superior en las declaraciones posteriores a la celebración de las cumbres UE-Rusia.

2.2. Rusia en la estrategia de la OTAN

En contraste con las relaciones entre Rusia y la Unión Europea, que si bien no exentas de tensiones constantes, han tenido una dimensión principalmente cooperativa, el capítulo de las relaciones entre Rusia y la OTAN ha resultado más controvertido. El hecho de que la alianza militar rival del Pacto de Varsovia durante la Guerra Fría no solo le haya sobrevivido, sino que se haya reconvertido y peor aún —desde el punto de vista de Moscú—, se haya expandido hasta englobar gran parte de Europa Oriental e incluso las tres repúblicas ex-soviéticas de Estonia, Letonia y Lituania, ha resultado difícil de aceptar por parte de la Federación Rusa. Ambas partes han tratado de establecer mecanismos institucionales para tratar precisamente de fomentar la confianza mutua, como foro para resolver las diferencias y plantear iniciativas de cooperación limitada en aquellas áreas donde se percibiera una convergencia de intereses. Sin embargo, estos intentos han fracasado por la falta de voluntad política por ambas partes de establecer una verdadera relación cooperativa en pie de igualdad.

El actual Consejo OTAN-Rusia fue creado en el 2002 para sustituir al anterior Consejo Conjunto Permanente de 1997, y tanto el actual consejo como su órgano predecesor

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ "Cumbre UE-Rusia", Declaración de Prensa, Bruselas (Diciembre de 2011), en <http://russianmission.eu/en/press-statements-following-russia-eu-summit>.

¹² "Cumbre UE-Rusia", Declaración de Prensa, Yekaterimburgo (Junio de 2013), en <http://russianmission.eu/sites/default/files/user/Press%20statements%20following%20the%20Russia-EU%20summit.pdf>.

¹³ "Acuerdo de Asociación y Cooperación entre Rusia y la Unión Europea de 1997", en http://russianmission.eu/userfiles/file/partnership_and_cooperation_agreement_1997_english.pdf.

¹⁴ "Joint Statement on EU Enlargement and EU-Russia Relations", Bruselas (27 de abril del 2004), en http://eeas.europa.eu/russia/docs/js_eu-russia_2004_en.pdf.



fueron parte de un intento por parte de la organización de acomodar a la Federación Rusa y ayudarla a digerir las dos ampliaciones decididas en esos dos mismos años; intento correspondido, hay que destacarlo también, por Putin al aceptar formar parte del nuevo organismo pese al hecho consumado de la ampliación, a la que Rusia se había opuesto sin éxito desde la década de los noventa.¹⁵ La última ampliación que tuvo lugar en el 2009 hacia Albania y Croacia no supuso para Rusia un impacto similar; sin embargo, la Cumbre de Bucarest celebrada un año antes en abril del 2008 marcó unos de los momentos de mayor tensión entre la organización y Rusia, al prometerse a Ucrania y Georgia que llegarían a ser miembros de la Alianza, pese a que no existiera un consenso entre los aliados acerca de su ingreso y no fijara ningún calendario definitivo. Especialmente en el caso de Georgia, la política de acercamiento a la OTAN dio lugar a un aumento de las tensiones en el conflicto interno de este país con las regiones separatistas de Osetia del Sur y Abjasia, al convencer al presidente Saakashvili de que era posible una solución militar y al Kremlin, por su parte, de que debía amparar la independencia de estos territorios como medio para debilitar a su vecino y frustrar sus posibilidades de ingreso en la Alianza.

¿Cuál es el discurso que la OTAN ha mantenido en relación con la Federación Rusa y su influencia en la Estrategia de Seguridad Nacional española? En primer lugar, tal y como hemos hecho en el apartado anterior sobre la UE y Rusia, nos fijaremos primero en las declaraciones publicadas con ocasión de las cumbres ministeriales conjuntas. Para ello, aunque esta serie de importantes documentos nos pueden servir de guía, hay que ser prudente con el lenguaje en él utilizado, pues se trata de declaraciones conjuntas ya consensuadas de antemano y que por tanto tenderán a resaltar diplomáticamente los aspectos cooperativos de las relaciones mutuas, sin que puedan traslucir fácilmente referencias a asuntos que generen más controversia.

Por tomar un ejemplo, en la declaración de ministros de Exteriores del 19 de abril de 2012, el único espacio reservado a las posibles diferencias existentes entre ambas partes se resume en: *"Ministers also discussed existing differences on key issues"*¹⁶. El resto del documento está reservado a la mención de los aspectos más exitosos de la cooperación existente. Dos años antes, en el 2010, en la declaración conjunta al término de la misma reunión, podemos encontrar un tono diferente con las siguientes líneas: *"The NRC member states will refrain from the threat or use of force against each other as well as against any other state, its sovereignty, territorial integrity or political independence in any manner inconsistent with the United Nations Charter and with the Declaration of Principles Guiding Relations Between Participating States contained in the Helsinki Final Act"*¹⁷.

El carácter ambiguo del discurso de cualquier actor internacional como instrumento analítico fuerza a la prudencia y puede admitir lecturas diferentes, incluso opuestas, y ello aun teniendo en cuenta el contexto y haciendo un análisis cabal de este. Así pues, la mención a una figura como el respeto a la soberanía, la integridad territorial y la independencia política, bien puede verse como una cesión por parte de Rusia ante una OTAN dispuesta a defender a sus aliados tras la guerra de Georgia, o una postura rusa menos defensiva en el contexto de una mejora de las relaciones con EE.UU., tal y como era el caso en el 2010 gracias al proceso del llamado *"reset"*. El hecho de que la declaración del 2008 —dos meses antes del conflicto

¹⁵ La ampliación de la OTAN con la inclusión de Polonia, República Checa y Hungría fue decidida en 1997 y tuvo lugar dos años más tarde en 1999, mientras que la siguiente ampliación, que incluiría esta vez a Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia, fue decidida en el 2002 se hizo efectiva igualmente dos años más tarde.

¹⁶ http://www.nato-russia-council.info/media/59937/2012.04.19_nrc_chairmans_statement.pdf.

¹⁷ http://www.nato-russia-council.info/media/59883/2010.11.20_nrc_joint_statement_lisbon.pdf.



bélico ruso-georgiano pero dos meses desde la Cumbre de Bucarest, en un momento por tanto de particular tensión— resulte de nuevo “asépticamente” cooperativa podría indicar más una actitud de frialdad al expresar ese mínimo común positivo que un verdadero acuerdo, como demostraron los acontecimientos posteriores.

A fin de cuentas, un somero repaso a las declaraciones ministeriales del Consejo OTAN-Rusia nos muestra una cierta carencia de contenidos reales más allá del lenguaje diplomático, lo que podría parecer menos esperable en una organización de seguridad y defensa que en otras como la UE. Esta filosofía de cooperación ante amenazas comunes no se ve reflejada en la práctica, ya que ambas partes siguen considerándose una a otra —pese a calificarse mutuamente como “socios”— como posibles amenazas a su seguridad. El lenguaje que hemos podido analizar sigue a fin de cuentas los principios establecidos en el Acta Fundacional OTAN-Rusia de 1997¹⁸, que pese a haber sido actualizado en el marco del nuevo Consejo no ha reflejado una verdadera aproximación en la práctica, más allá de un incipiente programa de actividades como algunos ejercicios militares conjuntos. La cooperación contra el terrorismo tras el 11-S, en la que tanto Occidente como Rusia dirigieron sus esfuerzos hacia un mismo enemigo —prestando Moscú su apoyo, por ejemplo, para derrotar al régimen de los talibanes en Afganistán—, no fue aprovechada por ninguna de las partes para lograr reconciliar los distintos intereses en otros ámbitos, en muchos de los cuales aún pervive un cierto espíritu de la Guerra Fría.

También en este caso, como en el de la UE, la revolución ucraniana y la anexión de Crimea han generado un clima de conflicto donde ni la OTAN ni Rusia reconocen ya la existencia de intereses compartidos o su voluntad de cooperar para promoverlos. Así, el vicesecretario general de la Alianza ha llegado a declarar que su organización ya no considera a Moscú como un socio, sino como un adversario, en una ruptura completa con toda la evolución de las relaciones mutuas desde el final de la Guerra Fría¹⁹.

3. Rusia en la Estrategia de Seguridad Nacional española

Rusia apenas es mencionada en las Estrategias de Seguridad Nacional de nuestro país, tanto la actual de 2013 como la elaborada por el anterior gobierno dos años atrás: en ambos casos, se trata en un apartado de uno o dos párrafos comparativamente más breve que los dedicados a otras áreas geográficas. La razón parece comprensible, dado que España y Rusia comparten una gama limitada de intereses comunes. El hecho de que España tenga el norte de África como su vecindario más inmediato y que se sitúe al otro extremo del continente europeo limita notablemente las relaciones con Moscú. Ello nos diferencia de los países de Europa Oriental, cuya cercanía les facilita el establecimiento de relaciones comerciales más intensas, además del legado histórico —por lo general negativo— de sus vínculos con Rusia.

Por otra parte, nuestro país es a nivel europeo, una “potencia media” sumida además en una grave crisis económica, que carece por tanto del peso necesario para trascender fácilmente estas limitaciones geográficas. Al contrario que Alemania —que forjó importantes relaciones con la Unión Soviética ya desde la Guerra Fría y que ha mantenido, en una asociación con tintes tanto políticos como económicos— o Francia, un socio estratégico clave

¹⁸ http://www.nato-russia-council.info/media/59451/1997_nato_russia_founding_act.pdf.

¹⁹ “Associated Press: NATO official says Russia now an adversary”, *Kyiv Post*, 1 de mayo de 2014, en <http://www.kyivpost.com/content/russia-and-former-soviet-union/associated-press-nato-official-says-russia-now-an-adversary-345892.html>.



para Moscú en la bilateralización de sus relaciones con Europa, España no tiene el suficiente peso como para trascender tales limitaciones y convertirse en un socio tan importante como los principales países de la Unión Europea.

Sin embargo, esto supone también una ventaja, ya que carecemos de contenciosos bilaterales o un pasado de sometimiento a Moscú como el que aún pesa en las relaciones de varios Estados europeos orientales con Rusia. Al mismo tiempo, como señala el informe de Elcano sobre la Acción Exterior española²⁰, España también despierta menores recelos en ese país en comparación con, por ejemplo, EE UU; por lo que se parte en cierto modo desde cero, lo que permitiría establecer objetivos más ambiciosos no lastrados por la inercia de rutinas anteriores. Se trata así de unas relaciones “positivas por defecto”, como las hemos denominado en otras ocasiones²¹, en las que la ausencia de vínculos relevantes ha sido tanto un reto a superar como una oportunidad para el futuro. Como afirma el citado informe, España “tiene una escasa, aunque buena, relación con Rusia con potencial de fortalecimiento en el terreno político, inversor, comercial, turístico y cultural”²². Este potencial, que tanto el anterior gobierno socialista como el actual del PP han coincidido en destacar, no ha sido todavía aprovechado plenamente más allá de algunas declaraciones de intenciones como las reseñadas aquí.

El poco tiempo transcurrido entre la Estrategia de 2013 y su predecesora permite establecer con bastante exactitud cuál ha sido la reorientación iniciada tras la llegada de Rajoy a la presidencia, en cuanto a la percepción oficial sobre Moscú en nuestro país. En primer lugar, mientras que en 2011 se situaba a Rusia en el tercer lugar del capítulo “España en un mundo globalizado” tras la UE y EE UU, en la actual estrategia Rusia no aparece hasta la séptima posición, después de la UE, el Mediterráneo, América Latina, EE UU, África y Asia. Aunque esta clasificación parece obedecer a criterios algo diferentes —atendiendo primero a las grandes potencias en el documento elaborado por el PSOE, y al grado de inmediatez con el que afectan a la seguridad española en el del PP—, el hecho es que la visibilidad de Rusia en la estrategia vigente se ha visto claramente reducida.

En segundo lugar, el tratamiento que recibe ese país ha cambiado también de forma cualitativa. En la estrategia de 2011 por ejemplo, destacaba el hecho de que se refería a Rusia como “gran potencia euroasiática”. Se reconocía así explícitamente la definición que utiliza habitualmente Rusia para referirse a sí misma: en cuanto a su relevancia en términos de poder relativo frente a otros actores —“gran potencia” con intereses globales, más allá de una simple potencia regional limitada a su vecindario—, y al marco geográfico e ideacional que constituye el punto de partida para la política exterior de Moscú: Eurasia, el espacio postsoviético, como su zona histórica de influencia. La estrategia elaborada por el actual gobierno, en cambio, opta por una definición mucho más neutra: Rusia es “el mayor vecino de la UE” y “un actor estratégico fundamental”, evitando mencionar la palabra “potencia” o añadir otros adjetivos. Podemos advertir así la voluntad española de adoptar un distanciamiento mayor respecto de las reivindicaciones rusas de una mayor influencia en el mundo.

²⁰ Molina, Ignacio (coord.): *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*, Madrid: Real Instituto Elcano, Informe Elcano nº 15 (2014), p. 18, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-15-renovacion-politica-exterior-espana.

²¹ Morales Hernández, Javier: “¿Más allá del Año Dual? La última década de las relaciones hispano-rusas”, en Marquina, Antonio (ed.) 2012: *Crisis, inercias y agotamiento: repensando la política exterior española*, Madrid, UNISCI, p. 124.

²² Molina, *op. cit.*, p. 39.



En tercer lugar, podemos afirmar que ambos documentos están de acuerdo, no obstante, en que Rusia es un “socio estratégico” de la UE— como reconoce la propia Unión—; a lo que en 2011 se añadía “y de la OTAN”, lo que después sería omitido en la estrategia actual. Sin embargo, existe un consenso en afirmar la necesidad de profundizar en esta asociación; lo cual repercutirá beneficiosamente en la seguridad y la estabilidad de toda Europa, y por tanto también de España. Esta voluntad de partir de la política desarrollada en el marco de la UE para especificar después la posición española es un claro nexo común entre ambas etapas.

Con respecto a las áreas en las que Rusia es considerada un actor de especial interés para la seguridad de nuestro país, en 2011 se atribuía esta importancia principalmente a los vínculos entre Rusia y el conjunto de la UE —como vecino y socio comercial, especialmente en el sector energético—, aparte de por el “peso en el mundo” de Moscú. Así, se trataría de una influencia en todo caso indirecta para España, que nos afectaría sólo en la medida en que nuestra estabilidad está indisolublemente ligada a la de nuestros socios europeos. Por otra parte, además de la seguridad económica aparecen otras preocupaciones de seguridad tradicional: la responsabilidad rusa en contribuir a la resolución de conflictos en el Cáucaso y Asia Central, evitando un incremento de las tensiones. Encontramos aquí una referencia tanto a la necesidad de normalizar las relaciones ruso-georgianas para prevenir nuevos enfrentamientos bélicos, como a la de continuar la colaboración con Occidente para mantener la estabilidad de Afganistán.

El documento de 2013 mantiene unos argumentos muy similares en cuando a la seguridad militar, vinculando el que Rusia adopte una posición constructiva con la seguridad de la UE y de la OTAN; un matiz que parece incidir en la obligación rusa de actuar de manera responsable en los conflictos de su periferia, más que en la disposición *per se* de Occidente a tratar estas cuestiones con el Kremlin como reconocimiento a su estatus de gran potencia. Así, ya no aparece la referencia a unas relaciones basadas “en la confianza y el diálogo” que figuraba la estrategia de 2011, sino únicamente la exigencia —“Rusia *debe* favorecer la solución de conflictos...”— de que Moscú preste su colaboración para evitar nuevas escaladas de las tensiones. Las oportunidades de cooperación se presentan ahora como más improbables: se da a entender que el diálogo, por sí solo, no es suficiente para reducir las preocupaciones de seguridad con respecto al papel que desempeña ese país en el vecindario europeo.

El factor energético, sin duda uno de los elementos más sustanciales en las relaciones entre Rusia y diversos países de la Unión Europea, no desempeña papel relevante alguno en sus relaciones con España, pues de nuevo por nuestra posición geográfica no dependemos de ese país de forma significativa. Si bien España sí importa petróleo ruso²³ —7,9 millones de toneladas en 2011, es decir, sólo un 13% de todas las importaciones—, por el contrario no importamos gas ruso²⁴; la fuente de energía que precisamente se ha prestado más fácilmente a perturbaciones en su flujo y que más ha podido influir en ciertos países a la hora de reevaluar sus relaciones con Rusia.

La Estrategia de Seguridad Nacional parece así adoptar una narrativa meramente descriptiva y centrada en la cooperación, evitando incidir en los aspectos más controvertidos que son, precisamente, su razón de ser como elemento de planeamiento estratégico aplicable a la formulación de la política de seguridad. Se trata de una carencia, como hemos dicho,

²³ Instituto Nacional de Estadística (INE) (2013): “Anuario Estadístico del 2013”, Capítulo 13: “Industria y Energía”, Tabla 13.5.5, “Importaciones”, p. 433, en http://www.ine.es/prodyser/pubweb/anuario13/anu13_13indus.pdf.

²⁴ *Ibid.*



común a los documentos estratégicos de la UE y de la OTAN; aunque en estos se incluye también una somera descripción de los puntos de desencuentro en las relaciones con Moscú, pese a que se trate también de ofrecer una imagen de estabilidad y diálogo en un marco de “juego de suma positiva”.

Así, por ejemplo, la narrativa de la propia UE acerca de la resolución de conflictos en su vecindario oriental está muy presente en el documento. Es por ello que encontramos una notable mención a "los conflictos de larga duración en el entorno estratégico que comparte con la UE", en los que "Rusia debe favorecer la solución", redundando ello en "la estabilidad democrática" y en "la seguridad de todos". Especialmente, coincide con la visión comunitaria de que la solución de tales conflictos —como el de las dos regiones secesionistas de Abjazia y Osetia del Sur en Georgia— redundaría en una mayor democratización, idea que también está presente en las iniciativas de cooperación de la UE con países del espacio post-soviético, como la Asociación Oriental; pese a que la colisión de intereses con Rusia sea muy probable, como están demostrando los acontecimientos en Ucrania a raíz de la fallida firma de un Acuerdo de Asociación con la UE²⁵.

La estrategia española, por tanto, se limita a recoger de forma esquemática los principales aspectos de las posiciones oficiales de la UE y la OTAN hacia Moscú; pero sin realizar ninguna aportación propia. Destaca, en primer lugar, la ausencia de una identificación de los intereses nacionales de España en relación con Rusia, más allá de la genérica referencia al potencial de los contactos bilaterales en el terreno “político, inversor, comercial, turístico y cultural”, ya citada. Encontramos aquí un ejemplo de la *economización* de la política exterior española característica de anteriores gobiernos del PP, pero más destacada ahora en la presidencia de Rajoy, por la gravedad de la crisis que atravesamos. No obstante, este objetivo ha tenido como efecto negativo que el conjunto de la política exterior y de seguridad haya pasado a un segundo plano en las prioridades del gobierno, a excepción únicamente de los aspectos directamente vinculados a nuestra economía, como el fomento de las exportaciones o la promoción de la “Marca España” en el exterior. En este sentido, el potencial *político* de nuestras relaciones con Moscú que encabezaba la lista anterior no ha sido objeto de ningún desarrollo ni explicación posterior.

En segundo lugar, una verdadera estrategia de seguridad debe realizar una clara identificación de riesgos y amenazas; no sólo en cuanto a los ejes recogidos en el actual documento, sino también con respecto a las distintas áreas geográficas donde España cuenta con intereses. Sin embargo, como hemos visto, dichas áreas se describen con relación al marco general de nuestra política exterior, sin incidir en qué países o regiones pueden ser considerados como una potencial amenaza para nuestra seguridad, en qué medida, y con respecto a qué ámbito o sector de la seguridad: militar, política, económica o medioambiental, por citar sólo algunos ejemplos. En el caso de Rusia, existe una contradicción —como hemos visto en el caso de la UE y la OTAN— entre un discurso que resalta los aspectos cooperativos y los intereses comunes, por una parte, y la desconfianza mutua que continúa existiendo en la práctica, la cual impide que las diferencias de intereses que existen en otros ámbitos no se resuelvan plenamente. España ha optado en su estrategia por obviar esta contradicción, sin posicionarse claramente acerca de cuál es su consideración de Rusia dentro del *continuum*

²⁵ El ejemplo más manifiesto en estos momentos es el proyecto de la Unión Europea de firmar con Ucrania un Acuerdo de Asociación y el Tratado de Libre Comercio contemplado en él, con Ucrania, frente a las intenciones rusas de promover la integración de este país en su unión aduanera —que desembocará en una prevista Unión Euroasiática— junto con Bielorrusia y Kazajistán.



aliado-socio-rival-enemigo; pese a que pueda deducirse de forma implícita una posición intermedia entre un socio y un rival, dependiendo del asunto del que se trate.

Estas carencias son tanto más preocupantes cuanto que suponen el abandono de Rusia como prioridad de nuestra política exterior y de seguridad; algo que se mantuvo de forma efímera entre 2009 y 2011, con la firma de la Asociación Estratégica bilateral y la celebración del Año Dual, pero que no ha tenido continuidad alguna. La Asociación Estratégica recogía precisamente un catálogo de medidas de cooperación práctica como la información mutua, coordinación e iniciativas conjuntas de política exterior en áreas de interés común; las consultas anuales de ministros de Exteriores; la colaboración entre ministerios de Defensa, fuerzas armadas y fiscalías generales; la lucha contra el terrorismo, la proliferación, el crimen organizado y el tráfico de drogas; el tránsito de equipos y personal españoles hacia Afganistán; o la reacción ante catástrofes naturales, entre otras²⁶.

Se establecía así una nueva relación en la que Rusia se convertía no en un simple socio para cuestiones puntuales, sino en un socio *estratégico* con el que España contaría a largo plazo como una de sus prioridades, con el mismo estatus que la propia UE reconoce a sus relaciones con Moscú. Las repercusiones de esta consideración en el ámbito de la seguridad eran, naturalmente, una garantía de que ni España ni Rusia se consideraban mutuamente como amenazas ni como meros rivales, sino que la necesidad de cooperar frente a las amenazas comunes que ambas partes debían afrontar sobrepasaba las posibles diferencias que pudieran existir entre ellas. Esta iniciativa suponía por primera vez adoptar una posición propia en la configuración de la estrategia europea y euroatlántica hacia Moscú, al igual que otros países tratan de que sus intereses nacionales se vean reflejados en las políticas comunes adoptadas en estos marcos multilaterales. Sin embargo, España ha optado por revertir su posición hacia un punto de partida basado tradicionalmente en la aceptación tácita de estas políticas comunes hacia Rusia, sin aportar una posición diferenciada o tratar de liderar la conformación de estas posiciones.

4. Comparación con otras Estrategias de Seguridad Nacional y el tratamiento de Rusia en ellas

Para contrastar la caracterización de las relaciones con Rusia que realiza la estrategia española con otras similares, hemos seleccionado los casos de Finlandia, Japón, Italia, EE.UU., Reino Unido, Francia, Noruega, Corea y Australia, que pueden servirnos como guía para evaluar el grado de acierto del documento elaborado en nuestro país.

En cuanto a la estructura general, una comparación muestra que si bien la tendencia general en otras estrategias de seguridad nacional parece ser la de establecer unas líneas maestras que definan los desafíos a los que ha de hacer frente el país en cuestión, ello no es el caso en la estrategia española. Por lo general, en dichas estrategias se muestra un plano general de los cambios a nivel global y adicionalmente, se destacan escenarios regionales concretos en los que haya una implicación directa. Sin embargo, en el caso español, parece existir un afán por abarcar en exceso, por mencionar prácticamente todas las regiones y todos los temas actuales que puedan representar algún desafío. Ello no permite profundizar

²⁶ Morales Hernández, Javier: "España y Rusia ante el año bilateral: oportunidades para 2011", Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), *Documento de Opinión* 21/2010 (2010), p. 3, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2010/DIEEEEO21-2010EspanaRusia2011.pdf.



correctamente y no se logra de esta manera establecer una clara jerarquía de aquellos aspectos que más afectan a España.

La Estrategia de Seguridad Nacional australiana²⁷ por ejemplo, es una buena muestra de cómo los objetivos —los intereses nacionales de seguridad— son expuestos con gran claridad junto con los principales “riesgos para la seguridad nacional”, denominación en la que se incluyen también las amenazas representadas por otros actores que intencionalmente pueden pretender dañar al país. El primero de estos riesgos es el espionaje y la interferencia extranjeras, acciones, que según el documento, no se limitan al espionaje político, sino que también incluye la obtención de información económica y comercial. Por otra parte, para Australia existe también otro tipo de amenazas, como el terrorismo internacional. En el caso del Reino Unido, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010²⁸ describe igualmente el terrorismo internacional como la principal amenaza, ligada directamente a la presencia de tropas británicas en Afganistán. Estas dos estrategias son por tanto un buen ejemplo de tal jerarquización y de racionalización en cuanto al tratamiento de los desafíos existentes para de tal manera definir claramente cuáles son amenazas.

En cuanto al tratamiento de Rusia en particular, un ejemplo de los defectos que afectan a la estrategia española pueden fácilmente encontrarse en documento de Italia sobre su política de defensa para 2013²⁹. En él se describe un estancamiento o ralentización de las relaciones de la UE y la OTAN con Rusia: fundamentalmente, en lo que se refiere a la seguridad militar, por los desacuerdos sobre la defensa antimisiles. Se menciona el Cáucaso como una de las áreas más inestables para Europa, asociada al conflicto que todavía persiste con las regiones separatistas de Osetia del Sur y Abjasia. A igual que sucede con las estrategias españolas, este documento adolece de una falta de concreción en cuanto a los intereses nacionales, ante todo, y también en cuanto a las amenazas para la seguridad nacional. El capítulo introductorio describe el contexto internacional y posibles focos de inestabilidad, pero sin evaluar de forma precisa su gravedad para los intereses de Italia. Por otra parte, en los últimos años Italia ha mantenido unas relaciones abiertamente positivas con la Rusia de Putin, así que podemos suponer que en cualquier caso no se trata de una preocupación para la seguridad del país.

El Informe Gubernamental sobre Seguridad y Política de Defensa de Finlandia para 2012 en cambio es un ejemplo muy interesante por su clara definición y orden³⁰. En el caso de Finlandia, Rusia aparece tras la discusión del papel de la Unión Europea, los cambios estratégicos de los EEUU y los desafíos que la entrada en escena de China supone. La relevancia de Rusia en la seguridad de Finlandia parece obvia vista la posición del país. Las diferencias en este sentido en cuestión de relevancia en España y en Finlandia no requieren mayor explicación. Sí es interesante sin embargo atender al hecho de que el documento finlandés empieza con una introducción tanto de las aspiraciones rusas como de los elementos que favorecen o que por el contrario suponen un obstáculo, la importancia del espacio CEI, sus relaciones con EE.UU., su redirección hacia Asia, la competición con China y diversos otros elementos que distinguen su posición en el escenario internacional. Solo tras la exposición de estos elementos se pasa a la relación entre la Unión Europea y Rusia destacando los elementos de convergencia, la importancia de esta última para la Unión Europea y las preferencias de Rusia en sus relaciones hacia Europa. En este documento,

²⁷ "Strong and Secure: A Strategy for Australia's National Security", Australian Government, Department of the Prime Minister and the Cabinet (2013).

²⁸ "A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy", HM Government (2010).

²⁹ "Ministerial Directive on the Military Policy for the year 2013", Ministerio de Defensa de Italia (2013).

³⁰ "Finnish Security and Defence Policy 2012", Prime Minister's Office, Finland (2013).



destaca el hecho de que el tratamiento de Finlandia propiamente dicho no viene una vez que se ha pasado revista de modo jerárquico al entorno internacional, que de esta manera se entiende que circunscribe al país de forma clara. Parece una exposición más circunscrita, instructiva y racional. Aun siendo lógico que por su peso España tenga una proyección mayor en el escenario internacional, y que por ello se mencionen más regiones, tal y como parece justificado en el caso de África y América Latina, resulta posiblemente excesivo el intentar ligar tantos elementos al interés de España que resultan tangenciales o inexistentes.

Otra Estrategia de Seguridad Nacional digna de mención es la de Japón,³¹ aprobada muy recientemente en diciembre del 2013, donde figura igualmente una mención a Rusia. En este caso resulta más difícil comparar, pues encontramos una diferencia sustancial en cuanto a ambos países: si en el caso de España, esta es miembro de una entidad de naturaleza supranacional y carácter confederal, Japón no se encuentra vinculado de manera alguna con una organización similar que la pueda determinar. En este sentido, Japón antepone en relación a Rusia el potencial cooperativo y deja para el final el contencioso territorial aún no resuelto de las islas Kuriles, en lo que parece un reconocimiento de las prioridades ante las fuentes de inestabilidad en el Asia-Pacífico y el valor de Rusia en tal contexto por encima de los contenciosos y destacando los beneficios mutuos existentes en la cooperación mutua. En el caso de Japón, sí existen unas claras relaciones directas con Rusia que permiten determinarlas, independientemente de la dirección que tomen; algo que en el caso de España no es posible encontrar.

En el caso del Reino Unido,³² permanecen otras amenazas a la seguridad como el espionaje por servicios de inteligencia extranjeros, de lo cual Rusia ha sido históricamente uno de los principales responsables y podemos imaginar que continúa siéndolo; lo que tendría como efecto el deterioro de la confianza necesaria para cooperar en otros ámbitos, como el ya señalado de la lucha antiterrorista. Asimismo, otra de las áreas prioritarias para Londres es la ciberseguridad, tanto frente a ataques informáticos de grupos terroristas como de Estados rivales, dentro de los cuales podría encontrarse igualmente Rusia, un actor con las capacidades necesarias para utilizar este instrumento si lo considerara conveniente. Por otra parte, la importancia primordial de la *special relationship* con EE.UU. y la pertenencia a la OTAN, de forma prioritaria aunque no excluyente con otros vínculos bilaterales, constituye también un freno al desarrollo de una cooperación con Rusia en el ámbito de la seguridad y defensa. A esto se añade la preocupación por la seguridad de los suministros energéticos, cuya interrupción voluntaria por parte de un Estado —referencia a las “crisis del gas” durante las que Rusia cesó el suministro a Ucrania por desacuerdos bilaterales sobre los precios— supondría un factor desestabilizador en toda Europa, pese a que no constituye una amenaza tan relevante como las enumeradas entre la categoría más prioritaria.

Como hemos podido comprobar en las estrategias de Australia y Reino Unido, existe una clara ambigüedad al referirse a las amenazas procedentes de otros Estados. Ello no sucede para calificar a actores no estatales, como el terrorismo internacional de inspiración yihadista, el cual se considera unánimemente como una de las principales y más directas amenazas, si no la primera. Los gobiernos occidentales son por tanto reacios a calificar abiertamente a otros países como amenaza a su seguridad; al menos en este tipo de documentos de carácter público. Así, aunque se hace referencia de forma velada a la capacidad de Rusia para deteriorar la seguridad nacional de estos Estados —por ejemplo, mediante el empleo del espionaje, de instrumentos de presión como el suministro energético, o de la desestabilización

³¹ "National Security Strategy", Government of Japan (17 December 2013).

³² "A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy", HM Government (2010).



relacionada con su intervención en conflictos locales, principalmente el de Georgia—, no se trata en absoluto de una percepción de amenaza directa e inminente, sino de un contexto de rivalidad política y económica no necesariamente *securitizado*.

En términos generales, en la mayoría de los documentos sobre seguridad nacional de los países mencionados inicialmente tampoco se identifica claramente a Rusia como un colaborador en la lucha contra amenazas comunes, especialmente la del terrorismo internacional; un fenómeno muy presente en el problema de la estabilización de Afganistán tras la retirada de las tropas internacionales, que afecta además directamente a la propia seguridad nacional de Moscú en su *patio trasero* de Asia Central. La actitud generalizada al redactar estas estrategias parecía ser así la de cautela ante una Rusia cuyo rumbo no estaba del todo claro, o —más bien— que aparece ante Occidente como una combinación de desafíos y de oportunidades, de cuestionamiento del liderazgo mundial de EE.UU. como única superpotencia y al mismo tiempo de aspiración a compartir dicho liderazgo con Occidente mediante una concertación de posiciones ante amenazas compartidas. Un dilema que se ha resuelto, por desgracia, a raíz de la crisis de Ucrania, donde ha quedado de manifiesto una clara incompatibilidad entre los intereses defendidos por ambas partes al tratar cada una — imprudentemente— de ejercer un control sobre la orientación geopolítica del país, ignorando la brecha en la sociedad ucraniana entre las regiones del oeste y centro y las del sur y oeste del país³³.

España ha participado de esta ambigüedad en la percepción que se refleja en nuestra propia Estrategia, aunque se trata sin duda no sólo de prudencia frente a las contradicciones en la relación bilateral con Moscú, sino de la ausencia de aspiraciones por ofrecer una posición propia y diferenciada, más allá del apoyo a posiciones adoptadas en los organismos multilaterales de los que nuestro país forma parte.

5. Conclusiones

El primer análisis que cabe hacer sobre la Estrategia de Seguridad Nacional del 2013 es el de la adecuación de esta con la política tanto de la UE como de la OTAN. Ya avanzamos en la introducción que la posición de España en relación a Rusia la convertía en un actor relativamente marginal³⁴, y que por lo tanto nuestro país tendría en todo caso que tomar como referencia inicial las posiciones de ambas organizaciones. Hemos visto en las páginas anteriores que, pese al tono cooperativo del discurso oficial tanto de la UE como de la OTAN, esta actitud ha entrado en contradicción con las diferencias de intereses que existen realmente en la práctica. Sin embargo, el cierto endurecimiento del lenguaje que se puede percibir en la estrategia española parte de una revisión general de la posición española hacia Moscú heredada del gobierno anterior, y no tanto de la evolución de los acontecimientos, al tratarse de un documento anterior a la crisis de Ucrania.

³³ Morales Hernández, Javier: “¿Quién ha ganado en Ucrania?”, Agenda Pública, *eldiario.es*, 23 de febrero de 2014, en http://www.eldiario.es/agendapublica/proyecto-europeo/ganado-Ucrania_0_232026956.html.

³⁴ No parece una coincidencia que en el documento del Instituto Elcano “La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España”, de Félix Arteaga de Octubre del 2013 (ver: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/elcano-policy-paper-la-defensa-que-viene) y que puede considerarse como un preludio a la Estrategia de Defensa Española que habrá de ver pronto la luz, Rusia no es mencionada más que en una ocasión (p. 9), junto a Turquía, y destacando únicamente el hecho de que existen actores pujantes en la periferia, una reflexión que se enmarca en el discurso sobre el creciente multipolarismo de la escena internacional y los desafíos que ello representa, más desde la perspectiva económica que desde la perspectiva de seguridad.



Por otra parte, tanto las referencias a Rusia en la estrategia de 2013 como en su antecesora de 2011 adolecen de una excesiva brevedad, que si bien pueden entenderse por el papel relativamente secundario que juega Rusia en las relaciones bilaterales, impide establecer con precisión cuál es nuestra actitud hacia Moscú en términos de seguridad: las omisiones son aquí tan relevantes como las menciones. Cuesta entender, ante todo, que no se haga ninguna referencia a la Asociación Estratégica bilateral, que convierte a Moscú no sólo en nuestro socio estratégico de forma indirecta —al serlo Rusia de la UE en su conjunto—, sino directo por la existencia de este acuerdo desde 2009. Al mismo tiempo, se percibe a ese país como posible factor de inestabilidad en conflictos como el de Georgia que afectan a la UE y de la OTAN; lo cual parece indicar que Rusia podría ser en alguna medida una amenaza para nuestra seguridad, pero sin entrar a valorarla de forma específica.

Al mismo tiempo, dentro de nuestros intereses nacionales las oportunidades que presenta Rusia para la exportación e internacionalización de las empresas españolas, junto con las inversiones rusas en el mercado inmobiliario de nuestro país y su relevancia como mercado emisor de turistas hacia España, contribuyen a moderar cualquier posición más conflictiva de nuestro gobierno. Así ha quedado de manifiesto con la prudente reacción de España a la crisis de Ucrania, que se ha alineado con los países menos favorables dentro de la UE a las sanciones o ruptura de relaciones con Moscú. La intensificación de los vínculos euro-rusos ya fue identificada como oportunidad para nuestra economía española desde la Asociación Estratégica de 2009: por ejemplo, mediante la flexibilización de visados por parte de la UE para facilitar el turismo hacia nuestro país. No obstante, estas oportunidades económicas requerían una clarificación previa de la dimensión de las relaciones políticas, dentro de un clima de confianza mutua en materia de seguridad, que no llegó a realizarse de forma eficaz por ninguno de los sucesivos gobiernos españoles. Esta cuestión continuará abierta, ya que continúa existiendo una interdependencia económica que puede verse afectada por la hostilidad entre Rusia y Occidente generada a raíz de la crisis de Ucrania, y en la que nuestro país tendrá que desempeñar un papel de mediador —exigiendo también a todas las partes que cumplan sus compromisos y respeten la legalidad internacional— si deseamos evitar que nuestros propios intereses se vean perjudicados.



EL ENTORNO ESTRATÉGICO DE AMÉRICA LATINA EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

Soledad Segoviano¹

Universidad Complutense de Madrid (UCM) / UNISCI

Resumen:

Este trabajo analiza América Latina como entorno estratégico, de acuerdo con la Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido, aprobada el 31 de mayo de 2013. Existe un consenso generalizado sobre la importancia de América Latina para España. Sin embargo, lo que debería considerarse como un punto de partida, fundamentado en una historia común, en valores compartidos, en los lazos culturales, económicos, políticos y personales establecidos, se ha llegado a convertir en un fin en sí mismo, haciendo muy difícil identificar y discutir los intereses específicos de seguridad. España tiene importantes intereses estratégicos en América Latina. Estos incluyen los análisis de impacto de las actuales transformaciones globales en el entorno específico de seguridad regional; la emergencia de Brasil como potencia regional y global; la consolidación en el poder de regímenes neo-populistas y autoritarios; la presencia en la región de potencias extrarregionales como China y Rusia; las nuevas modalidades y evolución de las amenazas transnacionales; la seguridad energética, además de los desafíos relacionados con la desigualdad y la violencia estructural. Este trabajo trata de identificar los principales errores de planteamiento estratégico en la aproximación a América Latina.

Palabras clave: España, Seguridad Nacional, estrategia, América Latina.

Title in English: “*The Strategic Environment of Latin America in the National Security Strategy 2013*”

Abstract:

This paper analyzes the Latin America region as strategic realm according to the Spanish National Security Strategy 2013. There is a general consensus about the significance of Latin America for Spain. However, what should be a starting point based on common history, shared values and cultural, economic, political and personal bonds, has become an end in itself, making difficult to identify and discuss specific security interests. Spain has major strategic interests at stake in Latin America. These include the impact on the regional security environment of the ongoing global transformations; the emergence of Brazil as a major regional and global power; the rise of neo-populist authoritarian regimes; the presence in the region of extra-regional powers such as China and Russia; the new modalities and evolution of the transnational threats; energy security, and the challenge of economic inequality and structural violence. This paper sets out to describe the main failures of the Spanish National Security in the strategic approach to Latin America.

Keywords: Spain, National Security, Strategy, Latin America.

Copyright © UNISCI, 2014.

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 La Dra. Soledad Segoviano Monterrubio es profesora de RR II en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la UCM e investigadora UNISCI.
E-mail: soledad.s.monterrubio@ccinf.ucm.es.



1. Dinámicas de transformación en América Latina

El panorama internacional del siglo XXI se presenta como un entorno estratégico en constante y acelerado proceso de cambio, donde convergen multiplicidad de actores, intereses, relaciones, factores, desafíos, retos y amenazas, de naturaleza multidimensional e inestable, configurando, a través de un complejo entramado de interacciones y relaciones, un escenario global, definido por la incertidumbre y el riesgo, donde los Estados deben velar por sus intereses de seguridad frente al inexorable impacto de la globalización.

Teniendo en cuenta estos objetivos y sobre la idea de un mundo *que está cambiando profunda y constantemente* (p.10), la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 (ESN 13) pasa a identificar en el **Capítulo 2**, referido a **La Seguridad de España en el mundo** (p.10 y ss.), los entornos estratégicos en los que debe interactuar España y que, por orden de importancia, vienen definidos por: la UE, el Mediterráneo, **América Latina**, Estados Unidos y la relación transatlántica, África, Asia, Rusia, además de la Organización de Naciones Unidas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte y otros Foros Multilaterales. Esta identificación, se hace, sin embargo, constatando, desde el principio, la importancia de Asia, *definida como centro de la reordenación geopolítica que anticipa el mundo que viene* (Resumen Ejecutivo, p. 3), idea que será reforzada más adelante cuando se considera *la creciente importancia estratégica de la zona de Asia-Pacífico* (p.11) como una de las tendencias más relevantes que van definiendo el mundo emergente, en sintonía con la visión estratégica de la Administración Obama, que identifica a Asia, especialmente a China, como nuevo pivote geopolítico mundial, en detrimento de entornos estratégicos tradicionales, como el euroatlántico y el latinoamericano.

Este retraimiento de Estados Unidos, como consecuencia de lo que algunos autores denominan, *transición hacia una hegemonía norteamericana negociada*² con otras potencias regionales como China, Rusia, India o Brasil, ha desencadenado importantes consecuencias y dinámicas de transformación para América Latina. En primer lugar, el progresivo desinterés estratégico norteamericano hacia la región ha derivado en un inevitable deterioro en la capacidad de acción e imposición de Estados Unidos sobre los países del área, cuya consecuencia más inmediata ha sido la de aumentar el margen de autonomía y capacidad de estos países para diseñar políticas exteriores específicas, al servicio de sus legítimos intereses nacionales, así como construir proyectos de integración regional, sin la tutela y las presiones del paradigma sustentado en torno al *Consenso de Washington*, que, en los años 90, ponía el énfasis en un regionalismo abierto, basado en la flexibilización del mercado laboral y la apertura de las economías latinoamericanas.

En palabras de Thomas Legler, nos encontramos en un momento *posthegemónico en la historia regional*³ de América Latina, donde el sistema interamericano, impulsado a finales de los años 40 por Estados Unidos, en torno a la Organización de Estados Americanos (OEA), el Tratado de Río y las Cumbres de las Américas, se ve cuestionado y, en consecuencia, sujeto a un proceso de constante declive, frente a la reactivación, creación y, en definitiva, proliferación de distintas iniciativas y arquitecturas regionales latinoamericanas que excluyen, expresamente, a Estados Unidos, cuya pasividad se encuentra en pragmática

² Sorj, Bernardo; Fausto, Sergio (comp.) (2010): *América Latina: transformaciones geopolíticas y democracia*, Buenos Aires, Siglo XXI, Editora Iberoamericana, pp.7-8.

³ Legler, Thomas.: "De la afirmación de la autonomía, a la gobernanza autónoma: el reto de América Latina y el Caribe", en Rojas Aravena, Francisco (ed.) (2011): *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Buenos Aires, Editorial Teseo, p. 24.



consonancia con sus limitadas prioridades estratégicas en la región. Así, el latinoamericano, se configura como el sistema multilateral que más ha avanzado en la última década. Desde el año 2000, nuevas estructuras como ALBA, UNASUR, CELAC, o la Alianza del Pacífico, conviven con antiguos foros como MERCOSUR, la CAN o el SICA.

A diferencia del mencionado regionalismo abierto de los 90, definido por un fuerte componente comercial y neoliberal, este nuevo regionalismo latinoamericano no es sólo económico, sino también de marcado carácter político, centrado en la concertación y el diálogo, con diversas arquitecturas posibles emergentes y bajo un liderazgo ambiguo de Brasil, con el fin de proyectar el poder y la influencia de América Latina en el nuevo contexto de globalización y transformación internacional.

Ahora bien, es preciso matizar que el debilitamiento del poder y la presencia de Estados Unidos en la región no representan un proceso homogéneo y uniforme, en lo que se refiere a las distintas áreas subregionales. Y es que, si bien México, el Caribe y América Central siguen orbitando bajo las esferas de influencia geo-económica y geopolítica estadounidenses, América del Sur ha ido adquiriendo un mayor grado de protagonismo e inserción en la escena internacional. La distancia geográfica respecto de Estados Unidos, el liderazgo, con reservas, de Brasil, así como otra serie de factores intrarregionales y extrarregionales, que se analizarán más adelante, como la heterogeneidad, que define la categorización de los distintos países que integran la región, o la irrupción de China y otras potencias extrarregionales en el área, son elementos que contribuyen a explicar la emergencia de América del Sur como región geopolítica con mayor grado de autonomía y proyección multidimensional de poder.

Esta evolución en el entorno latinoamericano representa un auténtico desafío para los intereses de seguridad de España, en la medida que nuestro país, como tendremos ocasión de comprobar, se está viendo progresivamente desplazado de un entorno de influencia tradicionalmente prioritario. A pesar de estas evidencias, que quedarán expuestas y contrastadas en nuestro análisis, el Gobierno de España, paradójicamente a través de un documento estratégico de *seguridad nacional* como es la ESN 13, persiste en una aproximación errónea, en la medida que, las profundas transformaciones de América Latina se contemplan desde una óptica de *política exterior*, basada en valores y vínculos identitarios e históricos, que interactúan, a su vez, con otros vínculos políticos, económicos, comerciales y sociales, en detrimento de una perspectiva de *política de seguridad*, donde los desafíos, amenazas, incertidumbres y riesgos ante un entorno cambiante resultan prioritarios pero, lamentablemente, son minusvalorados frente a un recurrente error de percepción.

Así, nos encontramos ante la paradoja geoestratégica que supone gozar de una situación geográfica privilegiada, entre Europa y el Norte de África, entre el Mediterráneo y el Atlántico, pero muy alejada del pivote geopolítico asiático, donde también se inserta América Latina, cuya transformación e inserción en el actual contexto de globalización se encuentran inexorablemente ligadas a la progresión y evolución de Asia-Pacífico. Una posición geográfica, en definitiva, supuestamente privilegiada, pero situada en la vanguardia frente a los riesgos, desafíos y amenazas procedentes del Mediterráneo y África, a la vez que alejada frente al reto de aproximación a América Latina.



2. Vinculación a la Unión Europea como fin estratégico de España: Impacto en las relaciones europeo-latinoamericanas

Ante este panorama y, como no podía ser de otra manera, la UE ocupa el primer lugar en la presentación de los entornos estratégicos identificados en la ESN 13, en los que España debe interactuar, definiendo su papel e influencia en el mundo. Y esto se hace desde una perspectiva posibilista y positiva, ya que, *avanzar en la construcción europea es hacer a España más segura y próspera* (p.13). En su planteamiento, la ESN 13 imbrica los intereses de seguridad de España a los de la UE, puesto que se considera que *los intereses de España estarán mejor protegidos si la UE se refuerza en el plano interno y en su dimensión exterior* (p.13). Por tanto, la seguridad de España se fortalece a través del anclaje a la UE, definida como *prioridad estratégica* (p.12), aunque se reconoce que *las incertidumbres sobre los avances en la integración política y económica debilitan considerablemente la Unión* (p.12). A pesar de ello, la ESN 13 destaca el papel de la UE *en materia de gestión de crisis*, catalogada, como *la única organización en el mundo en disposición de combinar medios civiles y militares* (p.12).

La relevancia de nuestro anclaje en la UE queda puesta de manifiesto, además, en las **Líneas de Acción Estratégicas**, contempladas en el **Capítulo IV** del documento, donde se hacen distintas referencias, explícitas o implícitas, a la colaboración con la UE, en todas y cada una de ellas, especialmente, en lo que se refiere a la Protección a la Infraestructuras Críticas, donde se han realizado importantes avances desde 2007, en consonancia con las medidas impulsadas desde la UE para la identificación y protección de las denominadas “Infraestructuras Críticas Europeas” (ICE), de acuerdo con el *European Program for the Critical Infrastructure Protection*, aprobado en diciembre de 2004, precisamente, a raíz de los atentados de Madrid, en marzo de ese mismo año.

La importancia estratégica que atribuye la ESN 13 a la UE coincide, en líneas generales, con la visión planteada en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2011 (ESN 11), formulada al final del mandato del Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, ya que, según se expone en este documento, la UE constituye un instrumento esencial para *garantizar la seguridad de nuestro país. Los intereses españoles están mejor servidos con una UE que refuerce su presencia en el mundo* (p.25).

Se confía en que instrumentos contemplados en el Tratado de Lisboa, como el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) contribuyan a construir *una política exterior común* que sirva a Europa, pero también a los intereses de España frente a los retos de la globalización y en sus relaciones con tres áreas prioritarias para nuestro país: *Iberoamérica, el Magreb y el Mediterráneo* (p.25). Asimismo, y en el marco de referencia de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), se destaca *un modelo de gestión que integra tanto el uso de medios militares como medios civiles, junto a instrumentos políticos, diplomáticos, comerciales y desarrollo* y que, por tanto, refuerza la presencia de la UE y de España en el mundo.

En ambos documentos, se constata, en definitiva, la función instrumental que se otorga a la UE, concebida como plataforma donde convergen, de forma simultánea, estrategias de protección y proyección de los intereses de España, confirmando, así, la continuidad de una política de inserción en Europa, vital para la supervivencia de una potencia media como España, golpeada, con especial virulencia, por una severa crisis económica, que ha venido a agudizar nuestras propias y tradicionales limitaciones.



Crisis en la que se encuentra inmersa la propia UE, como consecuencia de la división entre los países del Sur de Europa, empobrecidos, donde persisten problemas estructurales; y los países ricos del Norte de Europa, liderados por Alemania, que, por otra parte, también dirige la agenda política y económica del conjunto de la Unión.

Una Unión que no es unión, sino una mera superposición de proyectos e ideas enfrentadas, en muchos casos, improvisadas, al servicio prioritario de los intereses nacionales de los países más poderosos, de acuerdo con las recurrentes consignas de la política de austeridad. Una Unión sumida en el disenso y la falta de rumbo para salir de forma coordinada y con visión de futuro de una crisis, que se prolonga demasiado, incrementando desigualdades, a la vez que, reduciendo capacidades económicas, demográficas y militares. Independientemente del desenlace, la crisis dejará secuelas económicas, políticas y sociales, que ya afectan y afectarán, tanto a la cohesión interna de la Unión, como a su proyección internacional en un mundo global⁴.

Y, es que, como consecuencia de la crisis, los presupuestos de defensa de los países occidentales, principalmente, Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, han venido experimentando una progresiva reducción en sus respectivos esfuerzos de defensa. Esta disminución presupuestaria, unida a la falta de percepción de una amenaza compartida entre los distintos países miembros de las organizaciones de seguridad y defensa colectiva, en las que España también participa, ha venido a impulsar una progresiva tendencia a la renacionalización⁵, es decir, a la instrumentalización de estas organizaciones y mecanismos multilaterales aliados, en beneficio de los intereses nacionales de los Estados Miembros (más poderosos), pero en detrimento de la planificación y acción colectivas.

Esta realidad obliga a los países a diversificar sus alternativas de planeamiento y actuación, considerando **todas las opciones posibles**, desde coaliciones *ad hoc*, hasta la posibilidad de actuar en solitario, tal como se consigna, en las respectivas Estrategias de Seguridad Nacional de Estados Unidos⁶ y el Reino Unido⁷, y tal como se plantea en las recomendaciones expuestas por Félix Arteaga en su documento cuando afirma que *España deberá reconsiderar qué actuaciones militares podrá emprender individual, bilateral o multilateralmente*⁸.

⁴ Gratius, Susan: "Europa y América Latina: la necesidad de un nuevo paradigma", *FRIDE* (2013), en http://www.fride.org/descarga/WP_116_Europa_y_America_Latina.pdf.

⁵ Arteaga, Félix: "La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España". *Real Instituto Elcano* (Octubre 2013), en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9a77b280416456539ce0dd58f644a475/Elcano-Policy-Paper-la-defensa-que-viene.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9a77b280416456539ce0dd58f644a475>.

⁶ "The US must reserve the right to act unilaterally, if necessary, to defend our nation and our interests...", en "US National Security Strategy", The White House (Mayo del 2010), p.22, en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

⁷ "Work in alliances and partnerships, whenever possible, to generate stronger response", en "A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy", HM Government (Octubre, 2010), p.33, en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf; este planteamiento también aparece recogido de forma más categórica en el documento estratégico de acompañamiento a la NSS 2010, denominado: "Strategic Defense and Security Review", HM Government (Octubre 2010), p.17, en

http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_19163_4.pdf; donde se lee: "We will maintain our ability to act alone where cannot expect others to help". http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_19163_4.pdf

⁸ Arteaga, *op.cit.*, p. 23.



En lo que se refiere a la proyección hacia **América Latina**, la convergencia birregional no pasa, en la actualidad, por su mejor momento. Esta situación de “baja intensidad” obliga a poner en cuestión el complejo entramado de mecanismos multilaterales, construido por las dos regiones desde comienzos de los años 90, con el impulso y beneplácito interesado de España⁹, mecanismos entre los que cabría destacar: las Cumbres América Latina y el Caribe-UE (ALCUE), el Foro de San José con Centroamérica, las reuniones UE-Grupo de Río, los diálogos UE-Comunidad Andina, UE-Mercosur, UE-México, UE-Brasil, UE-Chile. Y, es que, las relaciones birregionales, desde principios de los 90, coincidiendo con su etapa de impulso, han estado marcadas por profundas asimetrías¹⁰, un preocupante desconocimiento mutuo, - que ha sobrecargado el peso de tópicos, maniqueísmos y retórica-, además de una recurrente falta de concreción en la exposición de intereses y propuestas por parte de todos los actores implicados, a pesar de los esfuerzos de escenificación desplegados por las partes, especialmente, España.

A estas alturas, parece obvio reconocer que América Latina no ha sido y no es una prioridad estratégica para la UE, como la UE no ha sido y no es una prioridad estratégica para América Latina. Situándonos, inicialmente, en la perspectiva europea, la UE se ha visto atrapada en la dinámica de una percepción dialéctica que viene condicionada por la inclusión de América Latina en el arco de los valores y vínculos occidentales, aunque bajo la esfera de influencia de Estados Unidos. Esta paradoja, unida a la consideración de la distancia geográfica, se erigen como dos importantes factores que contribuirían a explicar la limitada ambición de la política europea hacia la región; una deliberada política de bajo perfil, construida sobre los nichos, huecos y posicionamientos, como la cooperación al desarrollo y la resolución pacífica de conflictos, donde no se vislumbrara el riesgo de entrar en colisión con los intereses estratégicos de Estados Unidos.

Sobre la base de estas consideraciones, las dinámicas de transformación de principios del siglo XXI, atentados del 11S con la subsiguiente alteración en las prioridades estratégicas estadounidenses, la posterior ampliación hacia el Este de la UE, con la incorporación de países escasamente interesados en América Latina, junto a la acumulación de desafíos y amenazas procedentes de otras áreas estratégicas como el Mediterráneo, África Subsahariana y Asia-Pacífico, a los que debe sumarse, además, el estancamiento en el proceso de integración europeo como consecuencia de la propia fragmentación y debilidad de la UE, vinieron a consolidar el desinterés y el progresivo alejamiento entre las dos regiones. Un proceso de debilitamiento, en el que la UE ha optado por impulsar una estrategia de nacionalización, articulada, sobre la base de una aproximación bilateral con países prioritarios como Brasil, México o Chile, en detrimento de políticas más ambiciosas, que primen la integración regional.

Desde la óptica latinoamericana, los importantes cambios políticos acaecidos durante la primera década del siglo XXI, especialmente, tras la llegada de Chávez al poder en

⁹ Según Celestino del Arenal, durante los años 90, España pasó a convertirse en el referente fundamental para la UE a la hora de diseñar y construir una política europea hacia la región con el fin de impulsar y profundizar las relaciones entre las dos áreas geográficas; situación, que, por otra parte, fue utilizada por España para reforzar y proyectar su propia política latinoamericana con la cobertura del paraguas europeo, especialmente, en situaciones conflictivas, como los casos de Cuba y Venezuela, minimizando costes en sus relaciones con Estados Unidos: Arenal Moyúa, Celestino (2011): *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, Madrid, Ed. Siglo XXI; ver también: Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio (2006): *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria.

¹⁰ Malamud, Carlos: “Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en el siglo XXI: entre el voluntarismo y la realidad”, en Sorj y Fausto, *op.cit.*, p. 224.



Venezuela, el triunfo de Evo Morales en Bolivia, el dinamismo de las comunidades indígenas, la consolidación de nuevos polos regionales como Brasil, el retraimiento y pérdida de poder de Estados Unidos en la región, la presencia de nuevos actores extrarregionales como China, Rusia e Irán, la recurrente dinámica de fragmentación regional, que viene limitando los avances de los distintos procesos de integración, además del impacto de la crisis económica y financiera internacional, que ha reforzado igualmente, las tendencias soberanistas, otorgando un papel protagónico a los Estados¹¹, se configuran como elementos explicativos del distanciamiento, el deterioro, la pobreza de diálogo y resultados concretos y, en definitiva, de la falta de sintonía, que caracterizan las relaciones birregionales, en las que España, a pesar de los desafíos y las dificultades, y en calidad de Estado Miembro con sólidos intereses estratégicos en la región, continúa desempeñando un papel relevante desde el que contribuir al reto de la aproximación, promoción e intensificación de las relaciones entre la UE y América Latina.

Y, es que, a pesar de todo, España debe aprender a poner en valor su relevancia estratégica, derivada de una privilegiada posición geográfica, que, como se afirma en el Informe Elcano, nos facilita la proyección en África, Europa y América y *retroalimenta su actuación en otras regiones* [en la medida que] *España suscita menos hostilidad que otras potencias europeas medias o grandes en la relación con países importantes o complejos de un entorno más amplio*¹².

3. América Latina en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013

Como decíamos en el inicio de nuestro análisis, América Latina se contempla desde una óptica de *política exterior* en un documento que define la *Estrategia de Seguridad Nacional* de España para los próximos años. En el inicio del epígrafe 3 (p.15), referido a este entorno, América Latina se percibe como *una región de gran importancia estratégica*, [a pesar de que no se establece ni un solo argumento para justificar esta supuesta importancia], *con la que España mantiene relaciones políticas, económicas, históricas y culturales de singular arraigo, trascendencia e intensidad*, en consonancia con un planteamiento, que, intrínsecamente, se basa en una formulación de política exterior en cuanto a objetivos hacia la región.

El error en el enfoque, la indefinición, en cuanto a la identificación de intereses específicos de seguridad, además del marcado sesgo económico del planteamiento, vuelve a quedar de manifiesto cuando se insiste en la idea de que *América Latina es de gran importancia para los intereses estratégicos* [que siguen sin definirse] y *políticos de España* (p.16), curiosamente, sin ninguna mención a intereses económicos, financieros y comerciales específicos, acordes con las prioridades planteadas en la siguiente frase donde se reconoce

¹¹ *Ibid.*, p. 218.

¹² "Informe Elcano: Hacia una renovación estratégica de la política exterior española: Elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado", (Primera Versión), Real Instituto Elcano (2013); La versión definitiva de este Informe se hizo pública el mes de febrero de 2014; ver: Molina, Ignacio (coord.) (2014): *Informe Elcano: Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*, Real Instituto Elcano (15 de febrero del 2014), en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2/InformeElcano15_PolExtEspana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2.



que la *Alianza para el Pacífico genera cada vez más flujos comerciales e inversión desde y hacia Asia.*

En consecuencia, los intereses estratégicos de seguridad quedan reducidos a la mínima expresión, en un documento al servicio de la planificación estratégica de seguridad con visión de futuro, que, necesariamente, debería atender, sobre la base de un planteamiento amplio y multidimensional del concepto de seguridad, las especificidades regionales de cada uno de los entornos estratégicos, contemplados en la propia ESN 13.

En lo que se refiere a América Latina, los retos, desafíos y amenazas vinculados a los procesos de transformación que vive la región, fundamentalmente, vienen condicionados por la necesidad de aportar un enfoque que concilie los dos ámbitos de la realidad estatal, y donde las amenazas transnacionales, como los flujos migratorios y las diversas formas de crimen organizado, cobran especial relevancia para España en relación con América Latina, donde es preciso seguir reforzando la cooperación en los campos de seguridad y defensa.

Asimismo, se reconoce que la región *está cambiando rápida y profundamente como consecuencia de un dinámico progreso político y económico* (p.15), sin aludir, como mínimo, a las fracturas que caracterizan al continente, en cuanto a áreas, países e iniciativas regionales y subregionales, que analizaremos más adelante.

La ESN13 identifica a América Latina como *otro gran eje de nuestra proyección exterior* (p.12), sin rango de *prioridad estratégica*, como en los casos de Europa y el Mediterráneo, aunque sí con la importancia suficiente para ser considerada, ya en el segundo párrafo, como una *región clave del Pacífico, zona muy relevante en el nuevo entorno estratégico* (p.15). Merece destacar aquí la falta de coincidencia en la percepción y planteamientos respecto de la anterior ESN 2011, documento en el que se opta por emplear el polémico término de ***Iberoamérica***, situándola, además, en cuarto lugar, después de la Unión Europea, Estados Unidos y Rusia, en una clara diferenciación Norte-Sur (pp.27 y 28) y donde, sorprendentemente, no se encuentra ni una sola referencia explícita a la región asiática, a pesar de que la Estrategia fue aprobada, tan sólo, dos años antes.

Así, la ESN 13 reconoce la importancia de la Alianza para el Pacífico¹³ *para los intereses estratégicos y políticos de España* (p.16). La Alianza, constituida formalmente en junio de 2011 con vocación de proyección al Pacífico y conformada por Chile, Colombia, México y Perú (con Costa Rica y Panamá como Estados Observadores candidatos), integra a 212 millones de habitantes y representa, en su conjunto, el 36% del PIB de América Latina, el 50% del comercio total de la región y el 41% de los flujos de inversión. Esta concentración de volumen de negocio y su proyección hacia la región de Asia-Pacífico convierten a la Alianza en *una plataforma óptima en relación con Asia y tiene el potencial de servir de puente para España* (p.16). Por el contrario, la ESN 2011 da prioridad a España en su función de *puente entre Iberoamérica y la UE, esenciales para la gobernanza global*, idea que se ve reforzada cuando, partiendo de la indefinición, se afirma que *algunos países [de la región] se encuentran aún en una situación precaria y necesitan apoyo político y ayuda económica para afianzar la democracia* (p.28).

¹³ Para una mayor información sobre el crecimiento y dinamismo de esta iniciativa de integración regional, ver: Rathbone, John Paul: "Pacific Alliance takes pragmatic approach to integration", *Financial Times*, 1 de abril de 2014, en <http://www.ft.com/cms/s/0/32299f7c-aec2-11e3-a088-00144feab7de.html#axzz2zv2EzUqy>.



Si bien la ESN 13 identifica apropiadamente la centralidad de la región de Asia-Pacífico, lamentablemente, se trata de un enfoque meramente instrumental, basado en un planteamiento unilateral, donde la atención y preocupación por la bidireccionalidad España-América Latina (en este caso, a través del foro multilateral Asia-Pacífico) queda reducida a la indefinición de *varias iniciativas de integración y proyección en la región de Asia-Pacífico* (p.16), dada la condición de Estado Observador de la que goza España.

Aún reconociendo que la ESN13 nos presenta una breve exposición de intereses al servicio de los objetivos de política exterior y, de forma secundaria, de la seguridad nacional de España, el planteamiento deja traslucir una serie de carencias, prejuicios, recurrencias y malos usos, heredados del pasado, que obliga a un replanteamiento de nuestra política latinoamericana, fundamentado sobre la base del conocimiento y reconocimiento *mutuo* que facilite la vertebración de un auténtico proyecto común e integrador.

Esta aspiración recurrente dejaría de desvanecerse en la demagogia del perenne discurso de lo común, si los responsables del proceso de formulación de la política latinoamericana de España, superando la subjetividad de una perspectiva anclada en un pasado que no volverá, fueran capaces de identificar y considerar las variables del cambio en las relaciones con América Latina, condicionadas, irremisiblemente, por la presencia e interferencias de Asia/China en la región.

Para empezar, habría que detenerse en analizar lo que se podría denominarse el *feedback* interregional, ya que, si bien resulta evidente el interés de Asia/China en América Latina, también deben ser evaluadas las distintas consecuencias del desplazamiento latinoamericano hacia Asia, especialmente, en términos de impacto para los intereses estratégicos de España en ambas regiones. Para ello, es preciso enfrentarse a lo que Manuel Montobbio ha denominado *el reto del conocimiento sistemático*¹⁴ para tratar de identificar, comprender, construir y ofrecer aquellas sinergias e intersecciones, estatales y/o civiles, que unen a España con América Latina y, de forma conjunta, proyectarlas en la región y, desde la región, hacia Asia/China. Por tanto, la idea de puente hacia Asia/China debe pasar antes por la construcción de una auténtica visión compartida entre España y América Latina, ya que, debemos ser conscientes de que España no es necesaria en las relaciones entre las dos regiones. Quedan lejos aquellas pretensiones de la triangulación, en la que España se situaba en el centro.

En este sentido, y para seguir con esta línea de argumentación, merece destacar aquí la mención al *idioma común* [que] *facilita el intercambio cultural, el trabajo, el comercio y los intereses de nuestros ciudadanos en el continente* (p.16). La simpleza con la que se expone este planteamiento deja, sin embargo, al descubierto un nuevo error de percepción por parte de nuestros responsables políticos. Y es que, si bien la Alianza del Pacífico goza, cuando menos, de la función instrumental de servir de *plataforma óptima* en la estrategia de proyección de España hacia Asia/China (con los matices y críticas anteriormente discutidos), la lengua común y la cultura compartida se desestiman como formas y mecanismos de acción conjunta de España y América Latina en Asia/China.

¹⁴ Montobbio, Manuel: "Asia, China y la reconfiguración de la inserción internacional de América Latina", *Notes Internacional CIDOB*, (Diciembre 2012), en http://www.cidob.org/es/publications/notes_internacionales/n1_65/asia_china_y_la_reconfiguracion_de_la_insercion_internacional_de_america_latina.



A este respecto, merece destacar el potencial de oportunidades para España del denominado Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (**FOCALAE**), concebido, en 1999, como un foro de diálogo y cooperación birregional entre 36 países de ambos bloques para temas políticos y económicos, pero también, de naturaleza social, cultural y educativa, donde, precisamente España, que ni siquiera cuenta con el estatus de país observador, podría desplegar su amplio abanico de capacidades e iniciativas en el ámbito de la diplomacia cultural. Quizás, desde este Foro, y con la colaboración inestimable de los polos regionales, México y Brasil, España podría liderar una eficaz política de proyección **iberoamericana** en la región de Asia-Pacífico, subrayando la importancia y el potencial del vínculo que supone la lengua común, no sólo entre España y los países de América Latina, sino entre las comunidades hispanas de América del Norte.

Este aspecto sí se contempla, sin embargo, en la ESN 11, que lo plantea, además, desde una ambiciosa perspectiva hemisférica cuando se afirma que el idioma común representa *una riqueza que no sólo compartimos con nuestros hermanos iberoamericanos, sino también con Estados Unidos, con una población hispanohablante, superior a la de España*, lo que, de acuerdo con el documento, *facilita el intercambio cultural, el trabajo y los negocios de nuestros ciudadanos en todo el continente* (p.28).

Siguiendo con la progresión en el análisis de planteamientos sobre América Latina recogidos en la ESN13, resulta interesante abordar el tema de la **Inmigración**, contemplado en el documento como una aportación positiva y bidireccional, sobre la base de un idioma común, a pesar de las ambigüedades, manipulaciones y contradicciones subyacentes en una bienintencionada exposición, que habla de *una inmigración en ambos sentidos, que ha enriquecido a todos y está creando nuevos vínculos e intereses compartidos* (p.16).

Y es que el uso de esta perspectiva posibilista y enriquecedora de la inmigración, que elude deliberadamente, referirse a la variante de inmigración irregular, contribuye a ensombrecer los aspectos negativos vinculados con este desafío, como son, de hecho, los problemas de integración de las comunidades latinoamericanas de inmigrantes (legales e irregulares), asentados en España; o el retorno forzado de muchos de ellos, -con las consiguientes derivaciones específicas vinculadas a cada grupo-, a sus países de origen, como consecuencia de la falta de oportunidades en un contexto de crisis económica que, por supuesto, también ha alentado y sigue alentado la salida de españoles, en muchos casos mano de obra cualificada, hacia distintos países de América Latina.

Asimismo, y para apuntalar la idea de esta “instrumentalización positiva” que se pretende ofrecer de la inmigración procedente de América Latina, este tema, o mejor, este desafío, no aparece recogido en el siguiente párrafo, donde, esta vez sí, se contempla un panorama en el que: *En algunos países de América Latina persisten problemas como la fragilidad institucional, la inseguridad jurídica, el poder de los grupos criminales, el narcoterrorismo o el tráfico de personas* [catalogados como] *complejos desafíos que afectan también a España* (p.16). En cambio, la ESN 11 sí hace referencia a la **inmigración irregular**, concebida, junto a la *fragilidad institucional, el poder de los grupos criminales o el tráfico de personas* [como] *retos importantes para la seguridad, también de España* (p.28).

De esta forma, sin una alerta metodológica aclaratoria y previa, ya en el mismo inicio del planteamiento que da forma a la ESN 13, los entornos estratégicos, en nuestro caso América Latina, pasan a enlazar con la naturaleza transversal de los riesgos desafíos y amenazas, contemplados, más adelante, concretamente, en el **Capítulo 3** del documento, titulado: **Los riesgos y amenazas para la seguridad nacional**, que, como es lógico, diferirán



en términos de impacto e intensidad, según se trate de una u otra región, según se considere prioritaria o estratégica para los intereses de seguridad de España.

Y, así, con el fin de mantener cierta coherencia en la línea argumental adoptada sobre la inmigración procedente de América Latina, la referencia específica a esta región **no aparece** señalada en el apartado relacionado con **Flujos migratorios irregulares** (p.32), contenido en el citado **Capítulo 3** del documento, donde se considera *previsible que los flujos migratorios irregulares desde estos países* [refiriéndose de forma particular a África y Asia, sin nombrar a América Latina] (p.32) *se mantengan o se incrementen*.

Sin embargo, resulta interesante poner de relieve la ambigüedad con la que se aborda este tema, cuando tenemos la oportunidad de hallar una mención específica a la **inmigración ilegal** procedente del *América* (término más amplio y ambiguo) en el apartado que aborda el **Crimen Organizado** (pp.27-28), donde se reconoce que España es *punto de destino de importantes rutas de acceso, procedentes de África y América, así como las actividades relacionadas con la inmigración ilegal* [...] (p.28).

Llegados a este punto, y con el fin de mantener la coherencia argumental de nuestra exposición, resulta fundamental detenernos en un breve estudio de **valoración de los riesgos y amenazas**, que afectan a *nuestras relaciones políticas, económicas, históricas y culturales de singular arraigo* (p.2) con América Latina, para tratar de identificar aquéllos y aquéllas, cuyo impacto en la región y en nuestras relaciones con la región resultan especialmente relevantes, desde una óptica de **seguridad nacional**.

Consideramos que entre los riesgos y amenazas contemplados en el mencionado **Capítulo 3** cabría destacar, por su especial relevancia **para la seguridad** e impacto para la región y las relaciones con la región, los referidos a **Crimen organizado, Inestabilidad económica y financiera, Vulnerabilidad energética, Flujos migratorios irregulares y Vulnerabilidad del espacio marítimo**. En este sentido, es importante señalar que este enfoque temático, por el que opta la ESN 13, desestimando la aproximación regional como pauta metodológica, favorece la fragmentación, a la vez que dificulta la visión holística de la región, que exige el diseño adecuado de una política de seguridad específica del área (de cada área regional), con el fin de evaluar y, en consecuencia, seleccionar medidas, actuaciones e instrumentos, acordes con la naturaleza específica de los riesgos, desafíos y amenazas que afectan a la región y a nuestras relaciones e intereses con la región de América Latina

De nuevo, resulta interesante comprobar, cuando comparamos, que los riesgos y amenazas transversales, a los que se hace referencia de forma concreta e inequívoca en el apartado referido América Latina (p.16), y, anteriormente citado, no son plenamente coincidentes con nuestra identificación de riesgos y amenazas. Y es así, como podemos detectar que, la **vulnerabilidad energética y la vulnerabilidad del espacio marítimo** se diluyen en el orden de prioridades relacionadas con los intereses de seguridad de España en América Latina.

La privilegiada situación estratégica de España, la especial relevancia de la dimensión marítima en el desarrollo económico del país y la magnitud de los espacios marinos españoles hacen que la colaboración con nuestros aliados se convierta en un objetivo político-militar de primer orden, dada la necesidad compartida de enfrentar, prevenir y combatir, de forma coordinada y eficaz, la cambiante y diversa naturaleza de las amenazas que circundan el entorno marino con el fin de proporcionar las condiciones elementales de seguridad marítima que permitan una navegación libre y segura.



Asimismo, y de acuerdo con su concepto de seguridad marítima, la Armada colabora de forma activa en distintas operaciones de seguridad marítima internacionales para hacer frente de forma coordinada, -dentro de los marcos de cooperación multilateral/bilateral de seguridad y defensa en los que participa España-, a las distintas amenazas del entorno marino, especialmente, en lo que se refiere al terrorismo energético. La materialización de la amenaza sobre cualquier elemento de la logística relacionada con el transporte marítimo de energía (instalaciones portuarias, refinerías, plantas de regasificación, buques metaneros, petroleros...) tendría gravísimas e imprevisibles consecuencias sobre los flujos energéticos internacionales, lo que convierte la protección de las principales rutas marítimas en un objetivo de interés estratégico para países productores y consumidores de energía¹⁵.

Estos planteamientos, en relación con la percepción de la amenaza en el entorno estratégico de América Latina, nos parece, si cabe, aún más incomprensible cuando podemos comprobar que, en el punto 6, Capítulo 3 (p.29), referido a la Vulnerabilidad energética, se reconoce *la competencia creciente por unos recursos escasos*, a la que, precisamente, las empresas españolas del sector energético implantadas en América Latina deben enfrentarse ante el creciente desafío que supone la presencia de competidores energéticos con la fortaleza de China y Rusia; asimismo, en el punto 11, Capítulo 3 (p.35 y ss.), referido al tema de la Vulnerabilidad del espacio marítimo, se admite que el incremento de las *actuaciones relacionadas con el tráfico de drogas, la inmigración ilegal o la piratería*, [así como el hecho de que] *gran parte del transporte energético se realiza a través de este medio* [hacen que] *el espacio marítimo* [siga] *teniendo actualmente un gran valor estratégico*.

Para seguir con el capítulo de errores de percepción y planteamiento, llama la atención las carencias que se descubren en el tratamiento que se da al tema relacionado con la **Inestabilidad económica y financiera**, (Apartado 5, p.28 y ss.) donde, en un esfuerzo por definir los *factores que desestabilizan el sistema económico y financiero* (p.28), no se realiza el más mínimo esfuerzo por realizar la más mínima mención a las causas/factores relacionados con la desigualdad y la pobreza, auténticas generadoras de violencia estructural, marginalidad, corrupción y criminalidad, especialmente, en América Latina, que encabeza los índices de mayor desigualdad entre los sectores más ricos y más pobres de la población.

En honor a la verdad, y a pesar de que la ESN13 no cuenta con un capítulo específico de factores generadores de riesgos y amenazas, -a diferencia del documento de 2011-, sí debemos reconocer que en la introducción del Capítulo 3 (p.21), cuando menos, se mencionan lo que se denominan *otros factores potenciadores que pueden generar nuevos riesgos o amenazas o multiplicar y agravar sus efectos*, entre los que se mencionan, literalmente en dos palabras, la pobreza y la desigualdad, entre otros factores, como el cambio climático al que se le otorga una mayor importancia, de acuerdo con la breve exposición contenida en dos párrafos (pp.21 y 22).

¹⁵ Para consultar las importaciones de gas natural y de crudo, para el año 2012, procedentes de América Latina, consultar: Martínez Álvarez, José Antonio: "Situación del Comercio Exterior en España y perspectivas. El caso particular de América Latina", *Instituto de Estudios Fiscales*, en http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LAUNIVERSIDAD/UBICACIONES/05/DOCENTE/JOSE_ANTONIO_MARTINEZ_ALVAREZ/EL%20%20COMERCIO%20EXTERIOR%20DE%20ESPA%C3%91A.PDF.

En lo que se refiere a las importaciones de gas natural procedente de América Latina, el porcentaje se situó en un total del 13,5%; mientras que el porcentaje total de las importaciones de crudo, procedentes de la región, fueron notablemente superiores, situándose en el 25,9%.



Este error de planteamiento, que desestima un análisis más pormenorizado de los factores (y las causas), generadores y potenciadores, de desafíos, riesgos y amenazas, pone de relieve las tremendas y, quizás imperdonables, carencias que subyacen en nuestras relaciones con América Latina, donde, desde España, y, precisamente, al servicio de los intereses de seguridad nacional del país, deberían potenciarse, de forma conjunta, políticas y sectores de negocio con importante valor añadido como las infraestructuras, la innovación tecnológica y la educación, al servicio de la diversificación productiva, la integración operativa de mercados y la inclusión social.

Estas y otras iniciativas, vinculadas con políticas de promoción e impulso de la diplomacia económica (incluida la inteligencia económica), cultural y de defensa cumplirían un doble objetivo, en favor de los intereses estratégicos de España. Por una parte, contribuirían a contrarrestar el fuerte tirón del sector primario de las economías latinoamericanas como consecuencia de la concentración de la demanda procedente de Asia/China en este sector, que, si bien, genera empleo, no requiere mano de obra cualificada, lo que, en definitiva, perpetúa las condiciones de desigualdad y pobreza en América Latina con las consecuencias asociadas a la violencia; por otro lado, también contribuirían a neutralizar, para competir desde posiciones de fortaleza, la progresiva e implacable estrategia de diversificación y penetración económica y comercial de China en la región en sectores estratégicos como la banca, los transportes y comunicaciones, la energía, la innovación tecnológica y el sector de la defensa.

4. Líneas de acción estratégicas en la ESN 13

Esta falta de perspectiva estratégica respecto a la región, como consecuencia de un deficiente análisis de causalidad, nos conduce, necesariamente, a un planteamiento, superficial y, cuando menos, contradictorio, de las **Líneas de Acción Estratégicas**, contempladas en el **Capítulo 4** (p.38 y ss.). En lo que respecta a América Latina, nos interesa, de forma especial, las líneas de acción estratégicas número 4: **Lucha contra el crimen organizado** (p. 43); número 5: **Seguridad económica y financiera** (p.44); y, número 8 (p.47): **Ordenación de los flujos migratorios**.

En relación con el **Crimen organizado**, la lectura atenta de las líneas de acción planteadas nos permite contemplar una perspectiva basada en la securitización del problema, sin una sola mención a las causas socio-económicas que lo generan, ni, en consecuencia, a las estrategias para combatirlas. Tal sólo cabría destacar el ambiguo enunciado del punto 6, donde se habla del *tratamiento integral* (que no se explica) *del problema del crimen organizado*, que exigiría la participación de actores nacionales públicos y privados (no identificados), especialmente, *del mundo universitario* (que no se argumenta).

En lo que se refiere a la **Seguridad Económica y Financiera**, se reconoce la necesidad de potenciar *un modelo de crecimiento económico sostenible que minimice los desequilibrios, tanto públicos como privados [...]*. Como se puede comprobar, se elude emplear términos como **desarrollo, desigualdad y lucha contra la pobreza**, que exigirían la aplicación de auténticas políticas de cooperación para el desarrollo, contempladas como líneas de acción estratégica, con el fin de mitigar las duras condiciones de vida de millones de personas, que subsisten (también en América Latina) por debajo del umbral de la pobreza.



Lo que no deja lugar a dudas, es la preocupación inequívoca por las empresas españolas con actividad exterior, para lo cual *se promoverá la seguridad jurídica en los entornos de inversión* de estas empresas, haciendo uso de las herramientas contenidas en el *Sistema de Inteligencia Económica [...] en defensa de nuestros intereses en foros e instituciones económicas y apoyo a la internacionalización de empresas y emprendedores españoles.*

En cuanto a la **Ordenación de los Flujos Migratorios**, merece destacar, esta vez sí, la estrategia planteada en el punto 3 donde se hace una referencia explícita a la necesidad de emprender la **cooperación con los países de origen y tránsito migratorio** (muchos en América Latina) **para favorecer su desarrollo, fomentar vías de inmigración legal y prevenir en origen la inmigración irregular.**

Este planteamiento deja traslucir que **la cooperación para favorecer el desarrollo**, así planteada, se encuentra al servicio de un objetivo preventivo/defensivo, centrado en la estrategia de contención de la inmigración irregular que llega a España, procedente de África, Asia y América Latina. Se trata, en consecuencia, de una medida de carácter meramente coyuntural, que lejos de afrontar soluciones estructurales, insiste en la securitización del problema.

Por otra parte, en esta ordenación de los flujos migratorios, se echa en falta una aportación posibilista y enriquecedora de las comunidades de inmigrantes, en la medida que no se contempla ni la más mínima aproximación al amplio abanico de posibilidades de aprovechamiento de los conocimientos y capacidades en los países de origen de los inmigrantes formados en España.

Ya para concluir y, a la vez confirmar, la falta de visión estratégica que hemos venido evidenciando a lo largo de esta evaluación, en el documento se considera que *la acción bilateral, los foros regionales* (que no se mencionan de forma explícita), *la UE y las Cumbres Iberoamericanas deben contribuir a hacer frente a estos retos* (p.16). Este planteamiento pone de relieve el sesgo euroatlántico que nubla, a pesar de todo, la visión de la emergencia asiática como nuevo epicentro de poder. Al persistir en la UE y en las Cumbres, dejando en el ámbito de la indefinición otros foros regionales, se ignora la importancia de la reconfiguración de la compleja estructura diplomática en la que se encuentra inmersa América Latina, como consecuencia de su plena inserción internacional en un mundo globalizado y su progresivo desplazamiento hacia el centro asiático, lo que viene a intensificar los flujos birregionales. Factores que, por otra parte, contribuyen a explicar la progresiva pérdida de peso político de la UE y, especialmente, de la Cumbres Iberoamericanas, a pesar del empeño de nuestra diplomacia.

5. Nuevo enfoque para América Latina

Pero, ¿cómo se explican los recurrentes errores de percepción y planteamiento hacia la región?; ¿por qué los distintos Gobiernos de España, desde la transición democrática, no sido han capaces de desprenderse de inercias heredadas para incorporarse a las dinámicas de transformación de una región diferenciada, a pesar de los lazos que unen a ambas orillas?; ¿qué nubla la visión estratégica de España hacia América Latina? Para construir una explicación, hagamos antes un poco de historia.



La política latinoamericana, institucionalizada desde 1991 en la Comunidad Iberoamericana de Naciones, se diseñó para aproximar España a América Latina sobre las bases del diálogo político de máximo nivel y la cooperación en distintos ámbitos de actuación. En los años 90, España tenía mucho que ofrecer: los vínculos del exilio de españoles en América Latina y de latinoamericanos en España, la experiencia de la transición a la democracia, el compromiso con el proceso de paz en Centroamérica y, por supuesto, su estatus como Estado Miembro de la Unión Europea¹⁶, desde donde España pudo impulsar la creación de una política latinoamericana de la UE, articulada con relativo éxito.

Hoy, en un contexto condicionado por las dinámicas de la globalización, el empuje imparable de los países emergentes, especialmente China, y el estancamiento de Europa, resulta evidente que los fundamentos de la política latinoamericana de España deben ser revisados, replanteados, renovados; cuestión, por otra parte, muy conocida, ampliamente debatida, y sobre la que coinciden todos los expertos en la región, que han venido aportando distintas visiones, fórmulas y propuestas que deberían converger en la articulación de una política, cuando menos, eficaz y con visión de futuro, menos anclada en la retórica y el pasado, más diversificada en términos de mecanismos, países/actores y espacios geográficos. Sin embargo, los mensajes y las alertas de los analistas no cuajan en el discurso de nuestros líderes políticos, tal como hemos podido comprobar en el análisis de los planteamientos hacia América Latina, vertidos en la ESN 13. ¿Por qué?

Algunas de las respuestas a este interrogante pueden ser encontradas contemplando nuestro ámbito interno, mediante de un sano ejercicio de introspección y autocrítica¹⁷, y que, a grandes rasgos, podrían sintetizarse en dos ideas fundamentales: la autopercepción de identidad no compartida o, cuando menos, cuestionada al otro lado del Atlántico, ya que, a pesar de que España se siente parte de Iberoamérica, no ha logrado construir una identidad común, -centrada, por otra parte, en los países (y comunidades) de habla hispana, descuidando, en consecuencia las relaciones con Brasil y Portugal-, en la que el ciudadano latinoamericano se sienta también iberoamericano¹⁸; España sigue siendo percibida, a pesar del esfuerzo y los años invertidos, como un país europeo y diferenciado de la región; por otra parte, además de la interpretación cultural, Gratius destaca la importancia del análisis en clave política, en la medida que la polarización entre gobierno y oposición, marchamo recurrente en la política española, ha impedido formular una auténtica política de Estado hacia América Latina¹⁹, que, necesariamente, debería verse despojada de inservibles cargas ideológicas que obstaculizan el pragmatismo, como factor dinamizador al servicio de la visión de Estado.

Por otra parte, mirando hacia el exterior, y desde una perspectiva regional, el diseño de una política latinoamericana renovada exige, como decíamos, el reto del conocimiento con el fin de identificar apropiadamente los factores de cambio y reajustes poder, que han llevado a América Latina a experimentar una de las mayores transformaciones del escenario mundial. Y es que, en lo que llevamos de siglo, América Latina ha ganado presencia e influencia en el contexto internacional, proyectando una dimensión global.

A pesar de las desigualdades entre los países de la región, el PIB latinoamericano en su conjunto creció el pasado 2013 en torno al 4%, gracias al empuje de las economías de Chile,

¹⁶ Moltó, Áurea: “Por una relación contemporánea con Latinoamérica”, *Política Exterior*, nº 137 (Septiembre/Octubre 2010), p.4, en <http://www.politicaexterior.com/articulo?id=4355>.

¹⁷ Gratius, Susan: “¿Por qué España no tiene una política hacia América Latina?”, *FRIDE*, Policy Brief, Número 24, (Enero 2010), p.2, en http://www.fride.org/descarga/PB_Spain_LatAm_ESP_Ene10.pdf.

¹⁸ *Ibid.*, p.1.

¹⁹ *Ibid.*, p. 5.



Colombia, México y Perú, países agrupados en torno a la Alianza para el Pacífico, que lideran las relaciones comerciales con Asia/China. Al mismo tiempo, este ciclo de prosperidad relativa se ha visto acompañado por un progresivo distanciamiento de los socios tradicionales, Estados Unidos y la UE, a la vez que de una intensificación en la cooperación política y económica intrarregional.

Estas dinámicas y reajustes de poder han propiciado la configuración una inverosímil red de solapamientos de estructuras multilaterales de cooperación donde convergen cinco sistemas²⁰: el transatlántico, el interamericano, el iberoamericano, el europeo-latinoamericano, además del latinoamericano, que se interponen en evoluciones dispares e intereses divergentes, carentes de mecanismos de coordinación efectiva y, en definitiva, de funcionalidad. Así, el declive del sistema interamericano convive con el desgaste del sistema euro-latinoamericano, la crisis del iberoamericano y la construcción del latinoamericano, definido por Gratius²¹, como auténtico puzzle institucional, en el que junto a MERCOSUR, la Comunidad Andina y el SICA coexisten ALBA, UNASUR, la Alianza para el Pacífico, -que desafía el proyecto UNASUR y su Consejo de Defensa Suramericano, liderado por Brasil-, además de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), producto del Nuevo Regionalismo latinoamericano con marcado carácter político, y concebido, por tanto, como un mecanismo de concertación y diálogo regional, aunque sin tratado constitutivo, lo cual advierte sobre su proyección de futuro, configurando, así, un escenario, en palabras de Andrés Serbin, caracterizado por la anarquía de la concertación regional²².

Sin embargo, y a pesar de este panorama, el ascenso de Brasil como nuevo actor en el mapa geopolítico mundial debe ser tenido en cuenta, a pesar de que se trata de un proceso en construcción, plagado de ambigüedades y contradicciones, que, a priori, no favorece la integración regional. Su posición como polo de poder, derivado, entre otros factores, del peso relativo de su economía, en comparación con las de los países vecinos, lleva a Brasil liderar distintos mecanismos de concertación con el fin de asegurar una zona de estabilidad, que favorezca e impulse sus intereses como potencia regional, con proyección global, aunque, y aquí reside la contradicción, sin estar plenamente dispuesto a asumir los costes políticos, económicos y financieros que, inevitablemente, se derivarían de un liderazgo verdaderamente comprometido con la integración. Y, es que, según la interpretación de Sorj y Fausto²³, el objetivo estratégico de promover la integración y la complementariedad productiva de las economías de la región, favoreciendo, al mismo tiempo, la estabilización de su vecindad, entra en colisión con las numerosas exigencias y desafíos de su ámbito interno, pero también con la profunda desconfianza en cuanto a la estabilidad política, económica y jurídica de algunos de sus vecinos, como Venezuela, Bolivia y Argentina.

Sin embargo, y aquí reside la dinámica, por encima de las contradicciones, ambigüedades y desconfianzas, y en sintonía con otras economías emergentes²⁴, Brasil, cuya

²⁰ Gratius, Susan: "El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre nuevas y viejas potencias", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 8 (2011), p.6, en <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/8/pdf/pensamientoiberoamericano-161.pdf>.

²¹ *Ibid.*, pp. 2 y 6.

²² Citado en *Ibid.*, p. 6.

²³ Sorj y Fausto, *op.cit.*, p.20.

²⁴ Es importante destacar aquí que, de acuerdo con el análisis de Gonzalo Escribano, Brasil ocupa, sin embargo, una posición singular entre los países emergentes, ya que, a diferencia de China y la India, el país cuenta con recursos energéticos propios, no sólo suficientes para abastecer su creciente demanda interna, sino para generar excedentes para el mercado mundial; por otra parte, en contraste con Rusia, Venezuela y los grandes productores de hidrocarburos del Golfo Pérsico, Brasil es una economía diversificada, dotada con recursos energéticos,



progresión lo situará en unos años entre las primeras economías del mundo, busca lograr una mayor incidencia en organismos regionales y multilaterales, así como en la política internacional mediante el impulso de las relaciones Sur-Sur, tal como demuestra su ambicioso trazado de alianzas estratégicas con Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS), y su dinamismo en los marcos multilaterales de integración económica y comercial intra/extrarregionales.

A este respecto, destacan las últimas iniciativas de impulso, lideradas por Brasil, para acelerar, en el ámbito intrarregional, la integración comercial entre los países de MERCOSUR y los países integrantes de la Alianza para el Pacífico, mediante un ambicioso proceso que imprima un mayor dinamismo a la desgravación arancelaria²⁵ entre los dos bloques; y, al mismo tiempo, ya desde la perspectiva birregional, desbloquear el acuerdo entre MERCOSUR y la UE, estancado desde 2010, en sintonía con los objetivos contemplados en la última Cumbre UE-Brasil, celebrada el pasado 24 de Febrero, donde, según las previsiones más optimistas, se perfila el horizonte del mes de mayo para lograr, por fin, la firma de un acuerdo que, sin duda, representará un importante impulso para el crecimiento y la creación de empleo en ambos bloques regionales²⁶.

A este proceso en construcción, complejo, fragmentado y desigual, bajo el titubeante liderazgo de Brasil, debe añadirse la llegada a la región de otras potencias extrarregionales que han contribuido a diversificar las relaciones de países y bloques, haciendo más compleja, si cabe, la morfología política y económica de la región. Tales son los casos de Rusia²⁷, cuyas posibilidades de comercio e inversión con los países de América Latina son aún limitadas, siendo su principal potencial el de proveedor de armas para Brasil, Argentina, Colombia, México, Perú y Venezuela. Irán, cuya relevancia económica para la región es mínima, pero que ha sabido abanderar la causa anti-estadounidense, alcanzando, en este sentido, acuerdos comerciales y tecnológicos con Venezuela, Bolivia y Brasil, claro impulsor, como decíamos, de la cooperación Sur-Sur. India, con crecientes intereses comerciales y de inversión en la región. Y, por supuesto, la potentísima China, contemplada por muchos países latinoamericanos como nueva frontera de desarrollo y vía de solución de los problemas endógenos de América Latina, como la corrupción, la pobreza y la desigualdad. Visión, que,

igualmente diversificados. Ver: Escribano, Gonzalo: "Emergente y diferente: Brasil como actor energético e implicaciones para España", Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo*, 1/2014 (8 de Enero de 2014), en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0420f100427c3ea4a900bb6d4bcb8d44/DT1-2014_Escribano_Brasil_actor_energetico_implicaciones_Espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0420f100427c3ea4a900bb6d4bcb8d44.

²⁵ "Mercosur quiere acelerar su integración con la Alianza del Pacífico, dice Brasil", *Infolatam*, 6 de Febrero de 2014, en <http://www.infolatam.com/2014/02/07/mercosur-quiere-acelerar-su-integracion-con-alianza-del-pacifico-dice-brasil/>.

²⁶ Fariza, Ignacio: "La UE y Brasil defienden la necesidad de un acuerdo entre Europa y Mercosur", *El País*, 24 de Febrero de 2014, en http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/24/actualidad/1393236703_941038.html.

Para un análisis detallado de los Acuerdos de libre Comercio impulsados por la UE, ver: European Commission Memo: "The EU's Free Trade Agreements- Where are we?", Brussels (25 de marzo del 2013), en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-282_en.htm; en lo que se refiere a la región de América Latina, es importante destacar el impulso renovado a las negociaciones con MERCOSUR, así como la conclusión de acuerdos con Colombia, Perú y los países de América Central, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

²⁷ De acuerdo con "Associated Press", en el actual contexto de la crisis de Ucrania, Rusia está impulsando sus vínculos con los países de América Latina, considerados aliados, como Nicaragua, Venezuela y Cuba para reforzar la presencia militar rusa en la región, en <http://bigstory.ap.org/article/kremlin-seeks-boost-ties-latin-america>; para un análisis pormenorizado de las relaciones entre Rusia y América Latina se recomienda: Pavlova, Elena: "Latinoamérica y Rusia", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 11, nº 2, (Abril-Junio 2011), en <http://revistafal.com/historicopdf/2011/2011-2/FAL%2011,2%20Elena%20Pavlova.pdf>.



por otra parte, viene siendo atemperada por la contundencia de las argumentaciones críticas que alertan sobre las consecuencias negativas de la, aún incipiente pero en ascenso, penetración china en la región.

Durante la primera década del siglo XXI, el comercio bilateral entre la República Popular China y América Latina creció de forma exponencial, pasando de 10 mil millones de dólares en 2001 a 180 mil millones de dólares en 2010²⁸, para sorpresa generalizada de la comunidad internacional. La Guerra Global contra el Terrorismo, liderada por la Administración Bush hijo, así como el impacto inicial de la crisis económica desatada en Estados Unidos centraron el seguimiento mediático de la prensa internacional. Así, a partir de 2009 y con el Presidente Obama instalado en la Casa Blanca, la evolución de los datos de intercambio entre China y América Latina, referidos a balanzas comerciales, ingresos fiscales y volumen de inversión, captaron la atención de periodistas, académicos, empresarios y políticos de la región, del Hemisferio y del mundo en general.

El vertiginoso crecimiento de China ha convertido al país en uno de los mayores socios comerciales de los países latinoamericanos, principalmente, en calidad de importador de materias primas, minerales, energía y, en menor medida, productos industriales. Sin embargo, desde 2005, en el contexto de aprobación del Undécimo Plan Quinquenal y la estrategia de *Outward Investment*, este posicionamiento se ha visto acompañado por una intensificación en la estrategia de penetración en América Latina, mediante incrementos en las inversiones públicas y privadas²⁹ y la multiplicación de los contactos políticos, diplomáticos y militares de alto nivel.

Además de las visitas oficiales de los ilustres Hu Jintao y el propio Xi Jinping, entre otros, merece destacar la presencia militar china en la región. Esta presencia incluye el despliegue de efectivos en Haití, desde 2004; en Perú, en el marco de la operación conjunta de Rescate Médico Humanitario “Ángel de la Paz, en 2010; el envío de un barco hospital al Caribe, en 2011³⁰; así como el despliegue de personal técnico y asesores militares en países como Venezuela, Bolivia y Ecuador, a los que suministra armamento y tecnología aeroespacial³¹. A este respecto, la colaboración con el Gobierno de Bolivia en el lanzamiento del satélite Tupac Katari representa el ejemplo más reciente.

Sin embargo, el papel de China como suministrador de inversión de capital en la región queda reflejado, principalmente, en el sector de las infraestructuras, vinculadas, principalmente, con los intereses estratégicos chinos. Algunos ejemplos destacables vienen representados por las obras de ampliación y modernización de puertos orientados al Océano Pacífico, como Ensenada, Buenaventura, Manta o Callao; o importantes proyectos viales y ferroviarios destinados a conectar el interior del continente con las costas del Pacífico a través de corredores de interconexión como el de Manta-Manaos; o el interoceánico que uniría la ciudad de San Pablo, en el Sur de Brasil con Iquique, en el norte de Chile; o el canal de

²⁸ Cifras recogidas en la *Direction of Trade Statistics Yearbook 2011*, Fondo Monetario Internacional, (2011), citado en: Ellis, Evan: “The expanding Chinese Footprint in Latin America: New Challenges for China and Dilemmas for the US”, *Institut Français des Relations Internationales (Ifri)* (2012), en <http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=7014>.

²⁹ Gobierno de la República Popular China: *Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe, 2008*, citado en: Creutzfeldt, Benjamín: *América Latina en la Política exterior china*. Simposio Internacional sobre Política China (2013), en http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1363760454Benjamin_Creutzfeldt.pdf.

³⁰ Ellis, “The expanding Chinese Footprint...”, *op.cit.*, p. 7.

³¹ “Los bolivianos celebran el lanzamiento del satélite Tupac Katari”, *CNN México*, 20 de diciembre de 2013, en <http://mexico.cnn.com/fotogalerias/2013/12/20/los-bolivianos-celebran-el-lanzamiento-del-satelite-tupac-katar>.



Nicaragua, con una inversión prevista de 40 mil millones de dólares y que brindaría un paso transoceánico alternativo al Canal de Panamá. En el capítulo de energía, destacan, entre otras iniciativas igualmente relevantes³², el macroproyecto hidroeléctrico de Coca Codo Sinclair, en Ecuador; las inversiones para desarrollar campos de explotación del cinturón del Orinoco en Venezuela; el proyecto minero de Río Blanco, en Perú; o la compra, en 2010, por parte de la empresa estatal china *China National Oil Offshore Corporation* (CNOOC) del 50% de Bridas, corporación petrolera argentina, con control sobre el 40% de Pan American Energy, cuyo accionista mayoritario era British Petroleum.

Durante los últimos años, han comenzado a surgir importantes cuestionamientos, planteados, fundamentalmente, desde la CEPAL³³, en los que se alerta sobre las consecuencias negativas a medio/largo plazo para los países de la región de un modelo de inserción internacional, basado en la asociación estratégica con China, en el que se corre el riesgo de reproducir la especialización primario-exportadora, a la vez que importadora de capital y bienes industriales que, tradicionalmente, ha caracterizado las relaciones económicas de América Latina con sus principales socios, Estados Unidos y Europa. De ahí la necesidad, según la CEPAL, de repensar una estrategia de aproximación a China, que parece basada en un modelo del siglo XIX.

Por su parte, expertos en la región como Rubén Laufer³⁴, ponen el acento en la acción subordinada de poderosos sectores de las clases dirigentes de los países de la región, dispuestos a servir de intermediarios internos, promoviendo el redireccionamiento de los vínculos externos de sus respectivos países hacia el nuevo socio privilegiado, en la medida que son los principales beneficiarios del actual esquema exportador-importador-inversor³⁵, asociado al peso y la influencia de China. Según Laufer, las clases dirigentes latinoamericanas, con gran influencia en ámbitos gubernamentales, a pesar de ser tremendamente heterogéneas y, en algunos casos, encontrarse políticamente enfrentadas, han sido capaces de fomentar una amplia base de consenso para convertir la alianza estratégica con China en una auténtica política de Estado³⁶, a pesar de las asimetrías en las relaciones de intercambio y el impacto negativo sobre las industrias nacionales, subordinadas, en última instancia, a las necesidades estratégicas de China.

Este panorama de transformación nos conduce, de forma inevitable, a la confusión y a la incertidumbre en relación con la evolución de las dinámicas internas de América Latina y su inserción en el contexto internacional. La heterogeneidad, división y fragmentación en cuanto a países y áreas regionales, que caracterizan al subcontinente, unidas a la clara orientación estratégica hacia el eje Asia/Pacífico frente al declive de una Europa, igualmente fracturada y atrapada en el disenso de la crisis, son factores que han terminado por afectar a la centralidad de España en el marco de las relaciones euro-latinoamericanas e iberoamericanas.

³² Observatorio Iberoamericano de Asia-Pacífico (2012): *Anuario Iberoamérica-Asia Pacífico*, pp. 20-26, en <http://www.iberoasia.org/2012.pdf>.

³³ CEPAL (2010): *La República Popular China y América Latina y el Caribe*, en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/39082/P39082.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/comercio/tpl/top-bottom.xsl>.

³⁴ Laufer, Rubén: "Presente y perspectivas de la asociación estratégica China-América Latina. XXII Jornadas de Historia Económica. Asociación Argentina de Historia Económica. Universidad Nacional de Río Cuarto, Septiembre 2010. Rubén Laufer es historiador y profesor en la Universidad de Buenos Aires, en <http://rubenlaufer.blogspot.com.es/2011/01/presente-y-perspectivas-de-la.html>.

³⁵ *Ibid.*, p.9.

³⁶ *Ibid.*, p.16.



Frente a esta situación, la UE y, especialmente, España, se enfrentan al gran reto de situar a América Latina como auténtica opción estratégica en un contexto de crisis, impulsando aquellas cuestiones donde, todavía, Europa goza de una cierta ventaja comparativa en términos de *poder blando* y vínculo cultural, sin perder de vista los equilibrios entre el interregionalismo y el bilateralismo. Se trata, en definitiva, de establecer una renovada conectividad para hallar las intersecciones de intereses comunes en un marco global definido por las relaciones de interdependencia. En este sentido,³⁷ un buen punto de partida podría situarse en el diseño coordinado de una agenda birregional de gobernanza global frente a desafíos y amenazas compartidas, como la lucha contra el crimen organizado, la regulación de los flujos migratorios, la protección del medio ambiente y el impulso a las energías renovables, o el fomento del empleo y el desarrollo frente a la desigualdad, la exclusión y la pobreza. Sin duda, el sedimento de valores, tradiciones e intereses compartidos entre las dos regiones, debe servir a la UE para proyectarse en contrapeso frente a potencias como Estados Unidos y China, con clara influencia y dominio en la región.

6. Los principios informadores de la Estrategia

Unidad de Acción; Anticipación y Prevención; Eficiencia y Sostenibilidad en el uso de los recursos; Resiliencia o Capacidad de Resistencia y Recuperación.

Estos principios aparecen recogidos en el **Capítulo 1, Una visión integral de la Seguridad Nacional** (p.9), de la ESN 13. Nos encontramos ante los pilares sobre los que se asienta la Estrategia. Se trata de los principios rectores que guían el planteamiento estratégico al servicio de los intereses de Seguridad Nacional de España. Los principios informadores inspiran el documento, haciéndose especialmente visibles en las Líneas de Acción Estratégicas; sin embargo, la exposición, desarrollo y justificación coherente de estos principios se ve sacrificada al servicio de una línea argumental que prioriza el enfoque temático en torno a riesgos y amenazas. Y, es que, a diferencia del Libro Blanco francés y de la *US National Security 2010* (NSS 2010), en el documento español los criterios conceptuales y regionales son desestimados en la metodología.

6.1. Unidad de acción

En lo que se refiere al primer principio, **Unidad de Acción**, gira en torno a tres ideas fundamentales: concepción amplia de la seguridad; implicación de la sociedad; y centralidad de la figura del Presidente del Gobierno. Se constata el *enfoque integral* y multidimensional de la seguridad, alejado de planteamientos obsoletos centrados en la defensa, en sintonía, por tanto, con la profunda transformación de nuestro entorno global, y, de acuerdo, con otras concepciones estratégicas (Francia, Estados Unidos, Reino Unido, Finlandia, Noruega, Japón, Australia...). Se aspira, por tanto, a desarrollar un concepto de seguridad amplio, transversal y flexible, con capacidad de adaptación y coordinación en un entorno de incertidumbre y cambio. En este sentido, se apela a la implicación de *todos*, actores, recursos, colaboración público-privada y *sociedad en general*.

De acuerdo con esta concepción amplia de la seguridad, y a pesar de que no existen menciones específicas que hagan referencia a los entornos estratégicos en los que se puedan aplicar los principios informadores, existen diversos ámbitos de cooperación en los que

³⁷ Malamud, "Las relaciones...", en Sorj y Fausto, *op.cit.*, p. 264.



fomentar la Unidad de Acción entre España y los países de América Latina, dada la naturaleza común de los desafíos, riesgos y amenazas, que han surgido como consecuencia de las transformaciones de nuestro entorno global. Desequilibrios económicos, crimen organizado, uso ilegal del ciberespacio, piratería, desastres naturales, pobreza energética, o cambio climático..., se erigen como desafíos compartidos que exigen una acción común y concertada para garantizar la seguridad humana de la que, en última instancia, son responsables los Estados. Dado el particular interés de España en América Latina y su importante presencia en todos los países de la región, se trataría de reforzar, impulsar y mejorar mecanismos de cooperación en seguridad y defensa ya existentes, como la participación en estructuras de seguridad y defensa, operaciones relacionadas con la paz, maniobras conjuntas, modernización de las estructuras de defensa, programas de enseñanza y formación, entre otros; así como explorar y experimentar nuevas vías e instrumentos de colaboración, especialmente, frente a las amenazas transnacionales, de acuerdo con una aplicación práctica y coherente de este principio rector, que debe guiar la política de seguridad nacional de España hacia la región.

6.2. Anticipación y prevención

Resulta sorprendente que un principio tan relevante en cualquier concepción estratégica se resuelva en una frase/párrafo. Este planteamiento resulta diametralmente opuesto cuando lo comparamos con otros documentos, especialmente, con el Libro Blanco francés, cuyo Capítulo 6 (pp.69-87) está dedicado, exclusivamente, a los conceptos de anticipación, disuasión, protección, prevención e intervención. En este sentido, también destaca la Estrategia de Seguridad australiana, documento que sitúa la anticipación entre los ocho pilares de su aproximación a la Seguridad Nacional.

Por otra parte, este segundo principio informador se concibe con la función de *orientar la acción del Gobierno a la detección y la reconducción de situaciones que pueden representar un potencial de riesgo o amenaza*. Llama la atención los términos empleados, ya que, la anticipación, necesariamente, debe ir asociada al conocimiento y, a través del conocimiento, admitiendo siempre cierto grado de incertidumbre, podremos pasar a la decisión y, por último, si llega el caso, a la actuación, asumiendo determinados riesgos y costes, también los de la inacción. De hecho, el Libro Blanco francés vincula **conocimiento y anticipación** (p.70), términos que se echan en falta en el planteamiento de la ESN 13 que, sin embargo, habla de *orientar* para la detección, término más vago, más difuso, menos contundente que el de *conocer* para la detección.

En este sentido, y al servicio de este segundo principio informador, los programas de enseñanza y formación en materia de seguridad y defensa entre España y los países latinoamericanos resultan especialmente relevantes. Se trata de programas a los que España atribuye gran importancia. De hecho, en torno al 30% de los fondos dedicados por la Subsecretaría del Defensa del Ministerio a los programas de enseñanza han sido destinados a los países latinoamericanos desde 2007³⁸. Como norma general, todos los países latinoamericanos con los que España mantiene relaciones de cooperación en materia de seguridad y defensa participan en el Programa de Cooperación en Materia de Enseñanza Militar, en marcha desde 1989. Por otra parte, la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas

³⁸ Baños Bajo, Pedro: "Papel de España en las iniciativas de seguridad y defensa en Iberoamérica", en Centro Superior de Estudios de la Defensa, Escuela de Altos Estudios de la Defensa (2013): *España y su posible Papel en las iniciativas de "Partenariado" Iberoamericano OTAN e iniciativas CSDP en la UE*, Madrid, Ministerio de Defensa, p.55, en <http://publicaciones.defensa.gob.es/en/inicio/libros/libro/4172espa%C3%B1ap-en-la-ue>.



(ESFAS), perteneciente al Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) también imparte, con carácter anual, el Curso de Estado Mayor, uno de los más prestigiosos y demandados por los alumnos latinoamericanos; por su parte, la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE), también vinculada al CESEDEN, organiza el curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos, donde, durante siete semanas intensivas, se imparten materias relacionadas con los desafíos del panorama estratégico, las relaciones internacionales, la economía y la industria de defensa, el planeamiento o la cultura de defensa.

Igualmente, y de acuerdo con una concepción amplia de la seguridad, es preciso hacer referencia a los cursos organizados por la Guardia Civil, en los que han participado miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad de 18 países latinoamericanos³⁹. Entre las enseñanzas impartidas merecen ser destacados, en virtud de los desafíos transnacionales, los cursos de Operaciones y Despliegue; Fiscal y Fronteras; Policía Judicial; y Adiestramientos Especiales. Por último, y al servicio del intercambio fluido del conocimiento, es preciso nombrar al Centro Virtual Iberoamericano de Estudios para la Paz y la Seguridad Internacionales, plataforma virtual, operada por el CESEDEN desde 2011, que sirve de soporte a la Asociación de Colegios Iberoamericanos, donde participan 19 centros de enseñanza militar, de otros tantos países, incluido Cuba.

Sin embargo, si bien es cierto que estos programas de enseñanza y formación se han ido consolidando con los años y gozan de un considerable prestigio, su enfoque y desarrollo adolece de cierto desequilibrio en términos de participación, en la medida que, la amplia presencia y representación de los países latinoamericanos en España no son correspondidas por la contraparte española en los cursos de formación organizados en América Latina, si bien es cierto que para que existiera reciprocidad sería necesario que las ofertas mutuas fuesen de calidad equivalente.

6.3. Eficiencia y sostenibilidad

El significado más común de “**estrategia de seguridad**” es el proceso que integra los fines con los medios⁴⁰; por tanto, una vez determinados los fines, intereses u objetivos, sería conveniente proceder a una adecuada identificación de los medios. La ESN 13, sin embargo, realiza una aproximación muy breve y limitada a este capítulo. En este sentido, difiere de los documentos estratégicos de otros países (Francia, Finlandia, Noruega, Australia, Italia, Reino Unido, Estados Unidos), que sí incluyen, bien en la propia Estrategia, bien en un documento complementario, las directrices y previsiones presupuestarias para la Defensa.

De nuevo, es preciso destacar el caso específico del Libro Blanco francés, cuyo Capítulo 7, *Les moyens de la stratégie* (pp-87-133) representa el ejemplo de un ejercicio exhaustivo de planificación y transparencia, que sirve de guía y orientación estratégica, tanto a las Fuerzas Armadas como a la industria, en un contexto de transformación, adaptación y modernización, aunque con recursos limitados, donde deben ser conciliadas prioridades de ahorro con criterios de eficiencia. El documento de estrategia finlandés, Capítulo 5 *Developing Finland's Defense* (pp. 98-112) y la Directiva italiana, *Guidelines for a sustainable balance* (pp. 17-19), siguen la línea del documento francés.

³⁹ *Ibid.*, p. 57

⁴⁰ Laboríe Iglesias, Mario: “Las estrategias de seguridad nacional de Francia y España: un análisis comparado”, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), *Documento de Análisis*, 42/2013 (12 de julio de 2013), p. 9, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA42-2013_LibroBlancoFrancia2013_MLI.pdf.



Por su parte, las estrategias británica y estadounidense, ambas de 2010, remiten a otros documentos estratégicos complementarios, en los que se establecen y desarrollan planes y previsiones presupuestarias para la Defensa. La *Strategic Defense and Security Review* de 2010, para el caso británico; y la guía estratégica para el Departamento de Defensa norteamericano, *Sustaining US Global Leadership: Priorities for the 21st Century*, de 2012, cumplen ese cometido. Si bien es cierto que **todos** los documentos coinciden, incluida la ESN 13, en remarcar el contexto de insuficiencia presupuestaria.

Comparada con estos documentos, la Línea de Acción Estratégica 1 de la ESN 13, referida a la Defensa Nacional (p. 40), se queda en un lamentable intento; no pasa de la mera caricatura. Representa un ejercicio expositivo, plagado de ambigüedades, imprecisiones y retórica, donde no se concretan planeamientos, prioridades, misiones ni, por supuesto, partidas presupuestarias de gasto. Esta preocupante indefinición lleva a preguntarnos por su intencionalidad. Es que, ¿no hay un plan?; ¿es el resultado de la precipitación política?; ¿es necesario mantener al margen del escrutinio público este capítulo en un contexto de crisis con un nivel de endeudamiento del Ministerio de Defensa cercano a los 30.000 millones de euros?. Sea como fuere, la Defensa Nacional, contenida en la ESN 13, navega por la indefinición, y así se constata cuando se afirma que *la Defensa Nacional mantendrá las capacidades **necesarias** para reaccionar y neutralizar **cualquier** riesgo o amenaza de orden **militar**,;* y esto se afirma, por supuesto, sin identificar **capacidades necesarias**, ni **priorizar riesgos** y amenazas, desconsiderando, además, la necesaria **integración civil-militar** frente a los nuevos desafíos de la globalización. Por otra parte, es preciso comentar el enunciado de la Línea de Acción 3, cuando habla del *mantenimiento por parte de las Fuerzas Armadas de **esfuerzo** de adaptación,[...]*, que no especifica costes, *mediante un proceso de **transformación** continua que permita un uso eficiente de los recursos*, evitando aludir, así, al necesario proceso de **modernización**, condicionado y limitado, a largo plazo, por la extrema situación de endeudamiento del Ministerio de Defensa.

Por tanto, se hace más necesario que nunca planificar a largo plazo, diseñando eficaces estrategias, financiera y de planeamiento, conciliadoras entre recursos disponibles y necesidades de seguridad y defensa. Resulta imprescindible, además, tal como señala Félix Arteaga, *la existencia de un plan industrial para el sector [que permita] integrarle en el conjunto de la economía nacional y, aprovechar sinergias con otros sectores*⁴¹, aspecto que subraya el Informe Elcano *España en el mundo 2013*⁴², y que también se contempla en la Línea de Acción Estratégica 6 de la ESN 13, cuando se alude a la necesidad de *fortalecimiento del tejido industrial español de Defensa mediante las acciones de fomento, proyección y colaboración*, que no se especifican, a pesar de que se señalen posibles sinergias entre *Industria, Universidad y Defensa*. En definitiva, tal como se concibe en Francia, preservación e impulso de su industria para garantizar su autonomía estratégica.

En este sentido, los requerimientos de modernización de las Fuerzas Armadas latinoamericanas podrían representar una oportunidad para la industria de defensa española, explotando las posibilidades que ofrece su nexo de unión con los proveedores OTAN. En este sentido, empresas españolas como Indra, Navantia, Amper, Tecnobit, junto a las públicas como INTA e ISDEFE, están en condiciones de proporcionar suministros con altas capacidades tecnológicas (barcos, helicópteros, aviones de transporte de tropas, aviones de patrulla marítima), adaptados a las nuevas misiones, centradas en el control de fronteras, lucha contra el narcotráfico, o apoyo en situaciones de catástrofes y emergencias.

⁴¹ Arteaga, *op.cit.*, p.29.

⁴² Molina, *op.cit.*, p.20.



6.4. Resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación

La capacidad de resistencia y recuperación de las sociedades frente a situaciones de crisis, en la mayoría de los casos, impredecibles y de distinta naturaleza resulta crucial cuando se define una estrategia que pretende garantizar la seguridad de esas colectividades y, en definitiva, del Estado. Sin embargo, y en sintonía con lo ya comentado hasta el momento, este principio se resuelve en una frase que, más bien, se asemeja a una proclama obvia, extraída de un programa político, y que requiere, por parte de los ciudadanos, un acto de fé para *sobreponerse* [a estas situaciones], *minimizando y absorbiendo sus consecuencias negativas*.

Por otra parte, se percibe una contradicción entre el breve desarrollo expositivo del principio informador y lo que expresan, posteriormente, las Líneas de Acción Estratégicas, ya que, si bien, en el enunciado inicial (p.9) se hace referencia a *la aptitud de los recursos humanos y materiales para afrontar situaciones de crisis*, sin una mínima definición en ambos casos, hubiera sido deseable, por coherente, que en el desarrollo de las Líneas se explicitaran las situaciones, planes y mecanismos de contingencia e intervención para hacer frente a este tipo de crisis, en España y en los entornos considerados estratégicos, especialmente, en **América Latina**, región que concentra presencia e intereses de España de amplia y diversa naturaleza; sin embargo, lejos de definir, explicar y justificar planes, capacidades y medidas de resistencia y recuperación, el desarrollo de las Líneas de Acción, en lo que respecta a este principio informador, se vuelve a hacer hincapié en la necesidad de concienciar y educar a la sociedad civil sin divulgar el método para concienciarnos, ni los recursos para sobreponernos.

Este planteamiento se hace especialmente visible en las Líneas de Acción Estratégicas relacionadas con la Defensa Nacional, ciberseguridad, crimen organizado, contrainteligencia y emergencias. La indefinición y fragmentación con la que se desarrolla este principio rector en la ESN 13, contrasta, sin embargo, con la consideración que merece en otros documentos estratégicos y en los que, de forma recurrente, se insiste en la importancia de la planificación para resistir y sobreponerse⁴³.

7. América Latina en otros planteamientos estratégicos

En general, América Latina no se percibe como prioridad en los planteamientos estratégicos y de seguridad nacional de otros países. En cierto modo, Latinoamérica, catalogada como región de paz interestatal, libre de guerras, y armas nucleares, situada en la lejanía del Atlántico Sur, tradicionalmente, bajo la órbita de influencia estadounidense, no aparece en las consideraciones estratégicas de seguridad nacional de las grandes potencias occidentales y asiáticas, a excepción, eso sí, de Estados Unidos y China, que, junto a España, comparten ciertas consideraciones estratégicas, en consonancia con sus intereses nacionales específicos, sobre la importancia de la región en las nuevas dinámicas de seguridad global.

Encontramos algunas alusiones y referencias en el documento británico (p.15), donde América Latina es considerada como región emergente en un mundo en transformación; también en la Estrategia finlandesa, aunque de forma indirecta, cuando hace referencia a la creciente influencia de China en la región, como consecuencia del importante crecimiento

⁴³ "Libro Blanco: Estrategia de Seguridad de Noruega", p. 77, p.11; NSS británica, *op. cit.*, p. 35; NSS estadounidense, *op. cit.*, p. 18; Estrategia de Seguridad australiana, *op. cit.*, p.21.



económico del país asiático (p.31); o en el caso del Libro Blanco francés, si bien de forma implícita, cuando se alude a la necesidad de enfrentar a escala global las amenazas transnacionales como la lucha contra el la proliferación y el tráfico de armas o el tráfico de drogas (p. 108).

La alusión a América Latina sí aparece, en cambio, de forma explícita en la NSS 2010 de Estados Unidos, donde la impronta regional queda diluida, sin embargo, en la percepción global de Estados Unidos como potencia hegemónica, cuando hace alusión a las oportunidades de *partenariado* que ofrecen las nuevas y emergentes potencias regionales en América Latina, África y el Pacífico (p. 8), frente a presentes y futuros desafíos estratégicos globales. Visión que, por otra parte, será proyectada, con vocación instrumental, al Concepto Estratégico de la OTAN, aprobado en Lisboa en noviembre de 2010, donde se reconoce que la seguridad de la Alianza puede verse afectada por la inestabilidad y los conflictos regionales, que tienen lugar fuera del área OTAN (p. 11)

De acuerdo con este planteamiento, la política de asociación y *partenariado* de la Organización ha pasado a convertirse en una prioridad estratégica. Y, es que, a pesar de que la OTAN lleva desarrollando durante los últimos 20 años un complejo entramado de programas, asociaciones y estructuras con distintos países del área euroatlántica, del Mediterráneo, del Golfo Pérsico y de Asia, -como el Consejo de Cooperación Euroatlántica (EAPC), la Asociación para la Paz, el Diálogo por el Mediterráneo, o la Iniciativa de Cooperación de Estambul-, lo cierto es que se carece de una visión estratégica común y compartida, acorde con los valores occidentales. Por tanto, se trata de construir fórmulas y planteamientos, más flexibles y eficientes, para atraer a la Alianza a Estados militarmente fuertes y con capacidad de resolución. La idea, ahora, en el contexto de los desafíos del siglo XXI, no se centra en exportar las bases de la democracia a las zonas de asociación, sino importar de determinados países ubicados en distintas áreas regionales, el apoyo necesario que requiere la OTAN para el desarrollo eficaz de sus misiones, enfrentando, así, los desafíos derivados de la naturaleza global de las amenazas y los retos asociados a las distancias estratégicas para combatir las de forma coordinada.

Parece lógico, por tanto, que la Organización se apoye en “socios” fuertes, prooccidentales y democráticos, que compartan la visión y los principios fundamentales de la Alianza, y que, además, sean potencias militares. Así, desde 2011, la cooperación estratégica con países como Nueva Zelanda, Australia, Japón, Corea del Sur, Israel, pero también con Colombia y Brasil, se ha institucionalizado a través de la fórmula 28+n, concebida como mecanismo de aproximación a potencias emergentes de Asia, África o América Latina, en sintonía con la planificación estratégica de Estados Unidos, contemplada, ya desde 2010, en su *National Security Strategy*.

En este sentido, si bien hasta ahora, las relaciones entre la OTAN y los países de América Latina han sido relativamente escasas, prácticamente circunscritas a la participación de Argentina y Chile en operaciones en Bosnia-Herzegovina y Kosovo, la aproximación a Colombia, incluida en 2012, en la denominada Comunidad OTAN ATP-56 Air-to Air Refuelling (AAR)⁴⁴, -que permite a la Fuerza Aérea colombiana establecer acuerdos de interoperabilidad para operaciones de reabastecimiento en vuelo con cualquier Estado-miembro de la OTAN y sus socios-; así como, el creciente interés que despierta Brasil entre los miembros de la Alianza, especialmente, en programas relacionados con la ciberdefensa,

⁴⁴ García Encina, Carlota: “América Latina y la OTAN”, en “España y su posible papel en iniciativas de partenariado...”, *op. cit.*, p. 17.



constituyen ejemplos paradigmáticos, que constatan la proyección de la estrategia de *partenariado* OTAN en América Latina y la consiguiente inserción de determinados países de la región en los esquemas de seguridad global diseñados desde la Casa Blanca.

Este tipo de iniciativas, provocan, sin embargo, serias reticencias y susceptibilidades en algunos países de la región, especialmente, aquéllos vinculados a ALBA, que enarbolan el discurso antiimperialista frente a las supuestas pretensiones expansionistas de la OTAN en la región. En este sentido, España, dada su influencia y ascendiente en América Latina, y en calidad de país OTAN y Estado-miembro de la UE, debe seguir proyectándose como elemento de intermediación, como instrumento de cohesión y nexo de unión, entre los distintos países de la región y estas Organizaciones, mediante la intensificación de relaciones y el establecimiento de distintos mecanismos de cooperación en materia de seguridad y defensa: desde el intercambio de información, la designación de oficiales de enlace latinoamericanos en estructuras operativas de la UE y la OTAN, la participación de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en maniobras y operaciones de la OTAN⁴⁵, o la cooperación militar y técnica en materia de exportación de armamentos, siempre, a petición de los países que quieran implicarse en este tipo de iniciativas.

Por último, tal como se ha puesto de manifiesto en este análisis, América Latina representa una región de notable importancia estratégica para China en relación con el campo de la energía. Desde que en 1993, como consecuencia de su acelerado crecimiento económico, China pasase a convertirse en un importador neto de petróleo, la energía representa la prioridad estratégica del país asiático, enfrentado a importantes condicionamientos internos, como su continuo crecimiento económico, la consolidación de una pujante clase media consumista, o los consiguientes efectos adversos asociados a los acelerados procesos de industrialización y urbanización. En consonancia con estos desafíos, China viene trazando sus estrategias de política interna, así como de política exterior y de seguridad nacional, sobre la base de un ambicioso concepto de seguridad energética, que garantice la seguridad en el abastecimiento y la diversificación en cuanto a fuentes de suministro.

En este sentido, la política exterior hacia América Latina representa la construcción de una asociación estratégica fundamentada, principalmente, sobre la búsqueda de recursos y fuentes de energía, que se inserta, a su vez, dentro de una estrategia más amplia y ambiciosa, de carácter global, definida y construida, de forma progresiva, en una sucesión de documentos estratégicos: desde el Décimo Plan Quinquenal (2000-2005), donde se alude de forma explícita a la necesidad de diversificación en el abastecimiento; la Estrategia *Going Global*, de 2004, donde se contempla la necesidad de estimular la inversión en el sector energético; el Undécimo Plan Quinquenal, centrado en la diversificación energética y en el impulso de las energías limpias; el Libro Blanco sobre Energía, de 2007, que prioriza las iniciativas de cooperación regional; la Estrategia *Going Abroad* y el **documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe**, ambos de 2008, orientados en torno a políticas de inversiones, adquisiciones y fusiones; la Estrategia de *Bringing In*, centrada en la importación de *know how* para aliviar la dependencia china en los hidrocarburos, explorando nuevas fuentes de energía; o el último Libro Blanco sobre Política Energética de 2012, donde se insiste en la necesidad de reforzar la cooperación internacional en materia energética con todas las regiones y países, especialmente con Brasil, Argentina y Venezuela en el ámbito específico de América Latina.

⁴⁵ Baños, *op. cit.*, p.60.



8. Nuevas líneas de acción estratégica

Como punto de partida, insistimos en nuestra afirmación acerca de que un planteamiento estratégico de seguridad en relación con el escenario de América Latina requiere una perspectiva integradora, en la que se incorporen **todos** los actores, factores, relaciones y dimensiones que componen el complejo puzzle regional. Desde una óptica estatal y social.

8.1. Bilateralidad al servicio de la multilateralidad

Se hace necesario, por tanto, diseñar una nueva narrativa que, partiendo del reconocimiento de las respectivas dinámicas de transformación regional, tanto de la UE como de América Latina, permita entender la evolución actual para contrarrestar, con vocación de futuro, los previsible efectos adversos derivados de las tendencias de fragmentación interna que predominan en ambas regiones. En este sentido, es preciso comenzar a cuestionar el interregionalismo⁴⁶ como instrumento prioritario para canalizar las relaciones europeo-latinoamericanas. Las nuevas realidades en la UE y en América Latina, definidas por la fractura y la división, exigen considerar la progresiva sustitución de la caduca fórmula de interregionalismo por iniciativas basadas en el refuerzo de la bilateralización de las relaciones, tendencia que queda más que patente en las asociaciones estratégicas y en los acuerdos de libre comercio, firmados entre la UE y países como Brasil, México, Chile, Perú, Colombia y otros países de América Central. En este sentido, es preciso destacar, igualmente, los vínculos especiales establecidos entre algunos países miembros de la UE con determinados socios latinoamericanos.

Tal es el caso de España-México; Brasil-Alemania, dado el liderazgo que ambos países mantienen en su respectivas regiones; o Brasil-Francia; Reino Unido-Colombia, cuyas relaciones bilaterales se fundamentan en la cooperación para la defensa. En consonancia con esta dinámica de transformación en las relaciones entre ambas regiones, donde se consolida a opción del bilateralismo frente a viejas fórmulas interregionales, España debe poner el énfasis en la articulación e impulso de políticas bilaterales específicas, ajustadas y en sintonía con las realidades concretas de cada país, sin descuidar los acervos, oportunidades, potencialidades, retos y desafíos derivados de la interconexión entre los espacios regionales, transregionales y, en definitiva, globales.

Estas dinámicas exigen, en consecuencia, la necesidad de repensar y replantear las relaciones en el espacio iberoamericano, de especial interés para España, con el fin de rediseñar una Comunidad Iberoamericana, más latinoamericana, en el sentido de reducir el peso de España y, en menor medida de Portugal, ambos, inmersos en una profunda crisis económica, que ha derivado en una considerable pérdida de influencia y credibilidad en los marcos europeo y latinoamericano.

La gran cuestión es cómo reconstruir con criterios de pragmatismo y eficacia, conciliando valores e intereses, un espacio iberoamericano propio para el siglo XXI. Para ello, resulta preciso partir de un reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad de la región como fundamento necesario para establecer todo tipo de mecanismos de geometría variable con el fin de asumir, con vocación inclusiva, los distintos modelos, velocidades, asimetrías, fracturas, intereses y dinámicas de los países de la región. Meta que, indefectiblemente, nos

⁴⁶ Gratius, "Europa y América Latina...", *op. cit.*, pp.17-19.



reconduce a la bilateralidad como instrumento político, al servicio de los objetivos de mejora y mantenimiento de la multilateralidad iberoamericana.

En este sentido, la política latinoamericana de España respecto de la Comunidad Iberoamericana de Naciones debería comenzar a reconstruirse sobre la base de sólidos vínculos bilaterales con países como Brasil, -a pesar de sus reticencias-, México, Argentina, Chile, Colombia..., con el fin de ir tejiendo las sinergias y complicidades necesarias, que permitan el ejercicio de liderazgos compartidos y ajustes más equilibrados, como el de la financiación. Y es que la falta de criterios equilibrados y coherentes (70% para los países de la Península Ibérica y 30% para los países de América Latina), en el reparto de las cargas y cuotas presupuestarias, más acorde con los cambios internacionales y la situación económica actual, dificulta el sostenimiento de programas y proyectos con un mayor valor añadido, como las infraestructuras para el desarrollo o la educación, que exigen coordinación y continuidad en el tiempo, reforzando, así, el perfil retórico y declarativo de los compromisos, en detrimento de la eficacia y la credibilidad en las actuaciones.

Se trata, en definitiva, de diseñar un espacio propio y, a la vez, útil para todos los países miembros de la Comunidad, donde se incorporen instrumentos de conectividad con otros foros multilaterales que sean de interés para España y Portugal, a través de la UE, de la Alianza para el Pacífico, o la CELAC, a modo de corredores transversales que permitieran la progresiva configuración de espacios comunes, en los que diseñar y emprender actuaciones, iniciativas y proyectos, menos atomizados, mejor coordinados, y, en definitiva, más eficaces, al servicio de intereses comunes y prioritarios de los Estados y de los ciudadanos, como la lucha contra la desigualdad y la pobreza, el fomento del desarrollo, la protección y proyección de la identidad/diversidad cultural, o en ámbitos relacionados con el cambio climático, la innovación tecnológica y el comercio. Retos que deberán ser enfrentados en la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, fijada para el mes de diciembre de 2014 en Veracruz, México.

8. 2. Centralidad de la dimensión social y transnacional

Sin embargo, la consecución de estos grandes objetivos estatales, interestatales, regionales, birregionales y globales, que orbitan en torno al paradigma de Estado, pasa por algo tan simple como situar en primer plano a los ciudadanos, a centenas, miles, millones de individuos, generadores de una amplia gama de relaciones de diversa naturaleza, social y transnacional, lícita y no lícita, que, en definitiva, representan la matriz elemental para entender, y desde la que abordar, las dinámicas de cambio en la región, auténtico desafío de las políticas de Estado y de cooperación interestatal, sobre las que se articulan los documentos estratégicos de seguridad nacional.

Si bien es cierto que la ESN 13 reconoce la importancia de la dimensión social y transnacional en sus dos dimensiones, legal e ilegal, en referencia a los retos relacionados con la seguridad económica/financiera y el crimen organizado, su planteamiento resulta deficiente, en la medida que desestima los lazos de interconexión que unen las dos realidades, y que pasan por identificar y visibilizar las causas sociales y económicas que, a pesar de los datos de crecimiento en América Latina, engendran desigualdad y violencia, afectando, con ello, los intereses de seguridad de España en la región.



En este sentido, el reconocimiento explícito de la importancia indiscutible de los requerimientos de seguridad económica y financiera, contemplados en la ESN 13, -no en vano, América Latina es contemplada como una región de oportunidades, como así lo acredita un stock de inversión, a pesar de la crisis, de más de 116.000 millones de euros en la región, concentrados en energía, telecomunicaciones, servicios financieros, construcción, infraestructuras, distribución de agua y electricidad, turismo y seguros⁴⁷-, no implica que un planteamiento estratégico con vocación de política de Estado como la ESN 13 deba pasar por alto el reconocimiento expreso e inequívoco de las condiciones de desigualdad, pobreza y violencia, que, lamentablemente, definen la realidad social de millones de ciudadanos, que sobreviven en la marginalidad y en la exclusión en los países de América Latina. Un documento de Estado como el que nos ocupa, cuando menos, debe considerar y establecer los necesarios equilibrios entre las medidas de fomento e impulso a la internacionalización de las empresas españolas y las políticas de desarrollo, destinadas a combatir la desigualdad social, como factor generador de violencia, precisamente, en defensa de los intereses de seguridad de España en la región.

Una aproximación adecuada al escenario estratégico de América Latina nos obliga a discernir con claridad los extremos opuestos que integran una de las paradojas más singulares que afectan de forma específica a la región. Y, es que, si bien en América Latina predomina la **paz interestatal**, es preciso destacar que nos encontramos ante uno de los escenarios regionales con mayor grado de **violencia social**. El principal desafío para la convivencia, la paz y la vida de los ciudadanos latinoamericanos no proviene del riesgo de un conflicto interestatal, sino de la violencia social expresada en distintas y aberrantes formas. A pesar de los datos de crecimiento económico, la violencia sigue siendo un problema estructural en la región y la inseguridad representa la principal preocupación para los ciudadanos latinoamericanos⁴⁸.

Como decíamos, un factor clave generador de esta violencia es la desigualdad. Según la CEPAL⁴⁹, el quintil más pobre recibe en torno al 5% de la riqueza, mientras el quintil más rico concentra alrededor del 50%. Esta situación, inevitablemente, propicia la generación de sociedades fragmentadas, jerarquizadas, con escasa movilidad social, lo que induce la búsqueda de distintas fórmulas de escape como la corrupción y el crimen organizado.

8. 3. Crimen organizado

Precisamente, la difusión del crimen organizado transnacional constituye el desafío regional más importante para los países de América Latina. A pesar de los permanentes esfuerzos de contención, represión y coordinación por parte de los Estados, -o, precisamente, como consecuencia de esto-, las economías ilegales, gestionadas por la delincuencia organizada en sus diversas formas y con la colaboración de redes corruptas conectadas con el Estado, siguen en expansión, beneficiándose de las ventajas que ofrece un mundo globalizado, mutando y

⁴⁷ IE Business School: "Panorama de la Inversión Española en América Latina 2013", *VI Informe* (2013), pp. 21 y 35, en <http://static.ie.edu/comunicacion/IE%20INFORME%202013.pdf>.

⁴⁸ De acuerdo con el Informe del Banco Mundial *Crimen y Violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*, publicado en 2011, en Centroamérica, en el año 2006, se llegaron a registrar 14.257 asesinatos, lo que implica casi 40 asesinatos por día, citado en, Rojas Aravena, Francisco: "Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe", *Nueva Sociedad*, Friedrich Ebert Stiftung, (Febrero 2013), p. 9, en <http://library.fes.de/pdf-files/nuso/10085.pdf>.

⁴⁹ CEPAL (2011): "Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe", (2011), en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/45607/LCG2513b.pdf>.



proyectándose, a través de nuevos corredores y mercados, llevando la diáspora criminal⁵⁰ a nuevos espacios y territorios. En este sentido, resulta especialmente relevante para los intereses de seguridad de España la incorporación de los países de África Occidental al mercado global de drogas y armas, en la medida que su situación geográfica coloca a los países de esta subregión como privilegiados puntos de conexión entre los centros de producción y distribución latinoamericanos y los mercados de consumo europeos, donde, insistimos, España se encuentra en la posición de vanguardia.

Pero esta versatilidad y difusión del crimen organizado sería impensable sin la complicidad de redes corruptas, vinculadas a las instituciones del Estado, que brindan protección y facilitan la operatividad de las bandas criminales. Los procesos de expansión y reorganización de estas redes requieren la colaboración de complejas estructuras legales, en las que participan policías, militares, jueces, políticos, funcionarios (especialmente de migración y aduanas) y empresarios⁵¹, debidamente recompensados con cuantiosos beneficios por su participación en las economías ilegales, donde las migraciones representan un extraordinario nicho de negocio para los delincuentes y su contraparte *legal/institucional*. Y, es que, las organizaciones criminales han incorporado los flujos migratorios en sus estrategias de expansión y obtención de recursos. El cobro por el paso de personas a través de su territorio, las extorsiones, los secuestros, la explotación sexual, el transporte de drogas y armas son sólo algunas de las modalidades de dicha violencia, por la que obtienen cuantiosos beneficios, difundiendo su presencia en nuevos ámbitos y territorios⁵².

8. 4. Seguridad energética

Por otra parte, las consecuencias de la violencia social/estructural como factor potenciador del riesgo de inestabilidad política y sus posibles consecuencias para los intereses de seguridad de España, especialmente, en relación con la vulnerabilidad energética y su interdependencia respecto de las importaciones de hidrocarburos procedentes de América Latina, simplemente, no se contemplan en el planteamiento estratégico de la ESN 13. El documento alude de forma explícita a factores como *una oferta adecuada a precios asequibles, la seguridad de las instalaciones y las redes de transporte, la sostenibilidad medioambiental, [...] la inestabilidad geopolítica [...], o la actividad terrorista* (pp.29-30); reclamando líneas de acción estratégica centradas en los objetivos de diversificación de las fuentes de energía, seguridad del transporte y abastecimiento y sostenibilidad energética (p.45); pero desestimando, en definitiva, la estrecha interrelación y sus correspondientes implicaciones y derivaciones entre, para decirlo de otro modo, la estabilidad política y la ausencia de violencia.

En este sentido, merece la pena hacer una breve referencia a la hipótesis planteada por Gonzalo Escribano⁵³ cuando trata de valorar si la diversificación energética de España resulta óptima, desde la perspectiva de gestión de riesgos, introduciendo como elemento de análisis la calidad en la gestión de los recursos energéticos por parte de los suministradores. Este

⁵⁰ Garzón Verga, Juan Carlos; Rico, Daniel M.; Santamaría, Gema y Olinger, Marianna (2013): *La diáspora criminal: La difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center for Scholars, p.1, en http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LA_DIASPORA_CRIMINAL.pdf.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 17-18.

⁵² *Ibid.*, p.16.

⁵³ Escribano, Gonzalo: "La seguridad energética española en un escenario en transición", en Instituto Español de Estudios Estratégicos, Comité Español del Consejo Mundial de la Energía y Club Español de la Energía, *Cuadernos de Estrategia 166: Energía y Geoestrategia 2014* (2014), Madrid, Ministerio de Defensa, pp. 95-125.



objetivo implicaría, según Escribano, preguntarse por el impacto sobre la seguridad energética futura del patrón actual de diversificación, en términos de gobernanza de los recursos energéticos, asumiendo, para ello, que, a largo plazo, **una buena gobernanza repercute en la reducción de riesgos**. De esta forma, países suministradores con niveles de gobernanza comparativamente elevados, entre los que se encuentran Brasil, México y Colombia para el petróleo; y Trinidad y Tobago y Perú para el gas, mejoran, sin lugar a dudas, el nivel de gobernanza de la cartera de suministradores energéticos de España, incrementando, en consecuencia, la seguridad energética de nuestro país.

A pesar de la brillantez en su planteamiento, esta valoración incide en la invisibilidad de la violencia social/transnacional/estructural como factor de riesgo crucial en América Latina, también en términos de seguridad energética, priorizando la centralidad del Estado, -y otros agentes/instituciones/organizaciones público-privadas, que se mueven en entornos de legalidad-, como elemento de análisis para llegar a conclusiones elaboradas y optimistas, aunque parciales, sobre gobernanza en los países suministradores latinoamericanos. ¿Acaso se pueden obviar otras variables como los niveles de desigualdad, violencia, inseguridad y acción del crimen organizado (y sus respectivos impactos) en países como Brasil, México, Colombia, Perú o Venezuela?. ¿Debemos desestimar la relación entre violencia e inestabilidad política y económica? ¿Acaso la desigual distribución de la ingente riqueza que generan los recursos energéticos, precisamente en estos países, no fomenta la corrupción y la espiral de violencia? ¿No debemos cuestionar un modelo de crecimiento, desarrollo y progreso que, sin embargo, continúa desatendiendo las necesidades elementales de más de 2000 millones de personas que, aún hoy, también en América Latina, carecen de acceso a servicios energéticos básicos y modernos?. Y, es que, esta lamentable situación de pobreza energética no tiene tanto que ver con la carencia de recursos energéticos, como con su distribución equitativa.

La cuestión es saber la capacidad de resistencia de la democracia frente a las condiciones de desigualdad, exclusión y pobreza que caracterizan a la mayor parte de los países de la región. Ante esta situación, parece evidente la necesidad de impulsar el rol del Estado y sus instituciones, así como la cooperación internacional, al servicio de un modelo de desarrollo que fomente la productividad, a través de la inversión en capital humano, educación, ciencia y tecnología.

8. 5. Seguridad Económica

Se trata de sectores con importante valor añadido, donde España, y más concretamente las empresas españolas, gracias a un consolidado proceso de expansión e internacionalización en los mercados emergentes de América Latina, puede desempeñar un papel más que notable en áreas de negocio con proyección de futuro, mutuamente beneficiosas, como energías renovables; industria electrónica y automovilística; industria agroalimentaria; infraestructuras y construcción, además de la educación, la cultura y el turismo, sin descuidar, o mejor, aprovechando el potencial de proyección hacia los mercados asiáticos, mediante la creación de negocios que puedan vincular a las dos regiones. En este sentido, sectores tan dispares como la innovación para un uso más eficiente de la energía, prioridad estratégica en la nueva política energética de China, o los programas educativos para la enseñanza y difusión del castellano se erigen como opciones viables de expansión y penetración en los mercados asiáticos, al servicio de la productividad y el crecimiento económico, pero también del desarrollo y la inclusión social. Una estrategia transregional para contrarrestar el progresivo desplazamiento de España de una zona de proyección vital para los intereses de nuestro país.



8. 6. Espacios de concertación

Por tanto, la ausencia de una aproximación regional como criterio metodológico para abordar los intereses de seguridad nacional de España en el escenario estratégico de América Latina dificulta enormemente la necesaria visión panorámica de la región, imprescindible para realizar una evaluación adecuada: específica, integral, integradora e interconectada con el mundo global. A su vez, esta evaluación representa el paso previo para obtener un diagnóstico apropiado que permita abordar, con cierto grado de conocimiento y certidumbre, los riesgos, desafíos y amenazas, que afectan a la región de América Latina y su impacto en la política de seguridad nacional de España. Estos procedimientos representan el punto de partida para generar políticas de Estado efectivas, que permitan, tanto la selección de iniciativas y mecanismos adecuados, como la búsqueda y consolidación de espacios comunes, de construcción de consensos, para enfrentar, con criterios de concertación, los retos de seguridad en el entorno estratégico que representa América Latina.

En este sentido, existen diversas estructuras de seguridad y defensa para fomentar la cooperación entre España y los países latinoamericanos. Merecen ser destacadas la Junta Interamericana de Defensa, vinculada a la OEA, o el Consejo de Defensa Suramericano, perteneciente a UNASUR. También es importante impulsar la participación de España en iniciativas multilaterales especializadas en delincuencia organizada, como el Esquema Hemisférico Contra el Delito Organizado Transnacional, en cumplimiento de los compromisos acordados en la VI Cumbre de las Américas, celebrada en Colombia en 2012; la denominada Comunidad de Policía de América (AMERIPOL), o la Red de Fiscales contra el Crimen Organizado (REFCO), promovida por UNODC, aunque con prioridad en los países centroamericanos, por lo que la inclusión de los países de América del Sur y los enlaces con África Occidental y Europa (también España) se plantea como objetivo a medio plazo. Precisamente, en el ámbito de la UE, merece ser destacado el Proyecto COPOLAD, Programa de Cooperación entre América Latina y Europa en Políticas sobre Drogas, impulsado en 2010, con el objetivo de potenciar la cooperación técnica entre las dos regiones, desde la óptica integrada de reducción en la demanda y en suministro.

9. Conclusiones

Nos encontramos, por tanto, ante un documento estratégico de suma importancia, en el que, sin embargo, la ambigüedad, la indefinición, la confusión y la retórica marcan el tono de una línea argumental preminentemente declarativa, que adolece de una falta de concreción en cuanto a la exposición de planteamientos y argumentos más elaborados y coherentes, en relación con la planificación, medios, iniciativas e instrumentos, al servicio de los legítimos intereses de seguridad, presentes y futuros, de España. Sin duda, el rango de Política de Estado merece, cuando menos, un mayor esfuerzo de concreción y definición por parte de nuestros representantes políticos (y sus respectivos equipos de asesores), responsables de la elaboración y difusión de un documento estratégico que, paradójicamente, deja en evidencia alarmantes carencias, importantes lagunas, sorprendentes contradicciones, recurrentes inercias, además de errores de percepción y enfoque, que, finalmente, redundan en la falta de visión estratégica para entender, analizar y afrontar los impactos, retos y desafíos, derivados de las constantes transformaciones de un mundo global.

El análisis de la ESN13 permite vislumbrar un cierto grado de precipitación por parte del actual Gobierno a la hora de establecer su desmarque político respecto del Gobierno



anterior, lo que, sin duda, ha venido a limitar el valor estratégico de un documento esencialmente generalista, elaborado sin el exigible rigor, en el que, de forma desconcertante, se alternan proclamas previsibles, buenas intenciones e imprecisiones deliberadas. En consecuencia, resulta necesario un ambicioso replanteamiento político, que dote de contenidos e instrumentos de acción adecuados a las correspondientes políticas y subestrategias que se articulen en el futuro, al servicio de líneas de acción contenidas en la ESN13, especialmente, en lo que se refiere a la defensa nacional, a las estrategias de comunicación y visibilización de la sociedad civil, la priorización de riesgos y amenazas, así como la gestión de crisis.

En lo que se refiere a América Latina, procede asumir la diversificación de opciones, tratando de identificar y establecer cuantas conexiones sean posibles, a través de nuevas sinergias, coordinando el anclaje de España a la UE con la vocación iberoamericana, latinoamericana, atlántica y transpacífica; aunque, para ello, resulta necesario reconocer y liberarnos de ataduras, inercias, y herencias históricas, que limitan la perspectiva, visión y flexibilidad necesarias para actuar en un contexto de crisis y transformación global, desde un enfoque basado, prioritariamente, en los desafíos de seguridad y, menos, en caducos planteamientos de una política exterior inercial, articulada en torno a vínculos y valores identitarios, aunque al servicio de pragmáticos intereses económicos, financieros y comerciales de España.

Estas iniciativas, sin embargo, no deben descuidar el objetivo fundamental que debe definir las relaciones entre España y los países latinoamericanos, y que consiste, en la búsqueda permanente del desarrollo. La desigualdad y la exclusión social representan, sin lugar a dudas, los problemas más acuciantes a los que se enfrenta la región y de los que emanan los auténticos desafíos a la seguridad, a la convivencia y gobernabilidad democráticas, convirtiendo a América Latina en un área de paz, consumida por la violencia. Una violencia que se combate a través de un peligroso juego de superposición de roles entre las Fuerzas Armadas y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, con el consiguiente riesgo asociado a una espiral de violencia con proyección en el entorno global. Estos son los problemas estructurales que debe enfrentar España en su aproximación a la región y que, sin duda, aportaría un matiz de calidad con proyección de futuro, frente al desafío del desplazamiento de su centralidad en la región.





ASIA – PACÍFICO EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

Gracia Abad¹

Universidad de Nebrija / UNISCI

Resumen:

A pesar de que la Estrategia de Seguridad Nacional incluye Asia-Pacífico entre los entornos estratégicos considerados como prioritarios para España, un análisis más pausado del documento revela que, en realidad, la importancia que se otorga a la región no es demasiado elevada. Tal aproximación es sorprendente si tenemos en cuenta no sólo el creciente papel de Asia-Pacífico en los asuntos internacionales, sino la cada vez mayor atención a la región de otros actores, entre los que cabe mencionar a los Estados Unidos, pero también a algunos los principales miembros de la Unión Europea. Esa baja prioridad asignada a la región, unida a una definición excesivamente vaga tanto de los posibles desafíos para nuestra seguridad provenientes de esa región, como de las acciones que se podrían poner en marcha para atenderlos, hacen que el documento diste de lo que sería necesario en lo que respecta a este ámbito geográfico.

Palabras clave: Estrategia, seguridad, nacional, Asia, Pacífico, riesgos, amenazas, pivot, rebalancing, EEUU, China, ASEAN.

Title in English: "The Asia-Pacific Region in the National Security Strategy 2013"

Abstract:

In spite of the inclusion of the region Asia-Pacific as one of the most important strategic areas within the National Security Strategy, a thorough analysis bears as a conclusion, that in fact, the real importance attributed is not significant. Dealing with this region in such a way is surprising given the fact that Asia-Pacific is gaining in importance and more external actors are accordingly devoting an increased attention; this is not only the case with such actors as the US, but also with some of the main actors in the European Union. The low priority granted to the region, along with an excessively vague definition of both those possible threats to our security and the actions needed to counter them, result in this document being far from what this region deserves in importance.

Keywords: Strategy, Security, National, Asia, Pacific, Risks, Threats, Pivot, Rebalancing, US, China, ASEAN.

Copyright © UNISCI, 2014.

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 La Dr. Gracia Abad es profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Nebrija en Madrid, investigadora senior en UNISCI y es miembro del Foro Hispano-Argelino.
E-mail: graciaabad@yahoo.es.



1. El escenario asiático

La región de Asia Pacífico se ha convertido progresivamente en el centro de gravedad de los asuntos internacionales como consecuencia de un conjunto de dinámicas entre las que el ascenso chino es sólo la más visible. En efecto, hablamos de una región donde vive el sesenta por ciento de la población mundial y que es responsable de más de la quinta parte de la riqueza del planeta, entre otras cosas porque alberga tres de las cinco economías de mayor envergadura². No es de extrañar por tanto que se haya convertido en el objeto de interés de los principales actores internacionales, incluidos, los propios Estados Unidos.

En concreto, ese interés ha llevado a Washington a materializar un proyecto que en realidad acariciaba desde los años noventa, reorientar su política exterior para centrarla en la región de Asia Pacífico.

En este sentido, desde el comienzo de la presente década es evidente que EEUU prioriza su relación con los Estados de la región, mejorando su relación tanto con socios tradicionales como Tailandia y Filipinas, como con otros que no lo son, como Vietnam, Laos, Camboya o Birmania. En esa misma línea, EEUU no ha dudado en contar con un embajador residente en ASEAN, firmar el Tratado de Amistad y Cooperación, unirse a las Cumbres de Asia Oriental y apostar decididamente por el Trans-Pacific Partnership, TPP en sus siglas en inglés. Un movimiento éste último que parece tratar de equilibrar la balanza frene al Asia-Pacific Trade Agreement (APTA, en sus siglas en inglés), que cuenta en su seno, como principal potencia, con la República Popular China³.

Unos pasos que no son sino algunos de los aspectos más sobresalientes del llamado “pivot” o “rebalancing” de Estados Unidos respecto de Asia-Pacífico, considerado como una de las piezas claves de la política exterior de la administración Obama, que fue anunciado como tal por Hillary Clinton en 2011, cuando no dudo en señalar que “*The future of politics will be decided in Asia, not Afghanistan or Iraq, and the United States will be right at the center of the action*”⁴ y en cuyo sostenimiento insistió Susan Rice en 2013, apuntando que “...no matter how many hotspots emerge elsewhere, we will continue to deepen our enduring commitment to this critical región”⁵, línea en que también incidía recientemente el Pentágono⁶.

Un “pivot” o “rebalancing” que se traduce en la voluntad de ampliar la presencia de Washington en la región va afectando progresivamente a todas las dimensiones de la política exterior y de seguridad estadounidense.

Ahora bien, es evidente que si bien un giro de esas características contribuye aún más si cabe a reforzar la creciente importancia internacional del área que nos ocupa, también alimentará el conflicto de potencias en la misma. Y es que el refuerzo de la presencia estadounidense en Asia inevitablemente parece ligado a una estrategia de respuesta a una posible hegemonía de la República Popular China en la región, algo que también perciben los

² Molina, Ignacio (coord.): “Hacia una renovación de la política exterior española”, Real Instituto Elcano, *Informe 15* (Febrero de 2014), pp. 85.

³ Denominación que se da desde 2005 al hasta entonces conocido como Acuerdo de Bangkok, firmado en 1975.

⁴ Clinton, Hillary: “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy* (11 de Octubre de 2011).

⁵ Rice, Susan E.: “America’s Future in Asia”, Conferencia pronunciada en la Georgetown University (20 de noviembre de 2013).

⁶ Cameron, Doug: “Pentagon Insists Pacific ‘Pivot’ Plan Intact”, *World Street Journal*, 4 de marzo de 2014, en <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303630904579419131885358504>.



líderes chinos. Así lo ponen de manifiesto en sus numerosas declaraciones contra lo que consideran movimientos para rodear a China, maniobras para interferir en los asuntos regionales y pasos que pueden llevar a la confrontación. Buena prueba además, de los recelos que despiertan en la República Popular China los movimientos de Washington sería la estrategia que parece estar desarrollando con vistas a denegar el acceso a los estadounidenses más allá de la denominada “primera cadena de islas”⁷.

Ahora bien, ese no sería el único conflicto entre grandes potencias visible en la región. Cuando menos, hay que mencionar el existente entre la propia China y Japón; un conflicto entre una China que -como hemos apuntado y es bien sabido- está en ascenso y un Japón que quiere superar las limitaciones en materia de defensa asumidas tras la Segunda Guerra Mundial y dar paso por fin, tras dos décadas de dudas, titubeos y tímidos avances a la denominada “normalización”, que tiene como uno de sus elementos más destacados –o al menos más simbólicos- la transformación del papel de sus “Fuerzas de Autodefensa”. Esta tensión entre China y Japón, que si bien no es nueva, parece atravesar un periodo de particular intensidad tiene su expresión más clara y más reciente en la disputa por las Islas Senkaku (según la denominación japonesa de las mismas) o Diaoyu (atendiendo a la denominación china).

Un conflicto por la soberanía sobre un conjunto de islas que no es, desde luego, el único presente en la región. Y es que, más allá de los conflictos por las Paracelso o las Kuriles, en los que no nos detendremos por ir más allá de la pretensión de este artículo, debemos sin duda mencionar la disputa existente en la actualidad por las islas Spratly, que enfrenta a la República Popular China –que se ha negado a adoptar un código de conducta-, Taiwán y algunos Estados de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), en concreto, Brunei, Malasia, Filipinas y Vietnam y en la que, más allá del territorio propiamente dicho y los recursos existentes en la plataforma continental, la clave parece estar, de nuevo, en el acceso al mar del sur de China. El asunto reviste incluso mayor importancia si se tiene en cuenta la incapacidad que está mostrando la ASEAN para consensuar una postura común al respecto, si bien la reclamación soberana sobre las Spratly es una prioridad para Estados como Vietnam o Filipinas, no lo es para otros Estados miembros de ASEAN, como Camboya, que sin embargo ven en la disputa una oportunidad para situarse al lado de Beijing. El resultado es una ASEAN desunida e impotente a cuyos miembros solo les queda, una vez más, jugar la carta estadounidense para tratar de hacer frente a China.

Una ASEAN que, por otra parte, parece defraudar las esperanzas suscitadas a comienzos de siglo en el contexto de su reestructuración y del lanzamiento de la Carta de la ASEAN ya que la organización podría ser mucho más influyente en términos económicos, diplomáticos, políticos y de seguridad y mostrar una mayor capacidad de respuesta en cuestiones como las violaciones de derechos humanos o los problemas de seguridad no tradicional. En efecto, un mayor peso de la ASEAN sería particularmente conveniente dado el contexto de inestabilidad y tensión que viven varios de sus miembros. Así, al proceso de transición en Birmania –nunca fácil y carente de sobresaltos- hay que añadir, por ejemplo, la inestabilidad presente en Camboya y Tailandia, donde los militares han acabado dando un golpe de Estado, o los problemas de carácter secesionista y terrorista en Filipinas, en Mindanao en concreto.

⁷ Abad Quintanal, Gracia: “La Política Exterior y de Seguridad o la Búsqueda del Poder Integral”, *Atenea*, vol. 5, nº 37 (Junio 2012), pp. 12-18.



Junto a todo ello, si queremos hacernos una idea cabal del panorama existente en la actualidad en Asia-Pacífico, no podemos pasar por alto la situación en la península coreana donde, por un lado, parece abrirse paso una fase de relativo entendimiento en las relaciones intercoreanas, pero por otro hay que constatar la consolidación en el poder de Kim Jong-un y el mantenimiento en el poder de su régimen, con todo lo que ello implica para la seguridad internacional.

Asimismo y, en parte en relación con esta última cuestión, tampoco debemos dejar de lado la proliferación de armas de destrucción masiva ni la carrera de armamentos presentes en la región.

En resumen, si bien es indiscutible la centralidad de Asia-Pacífico en los asuntos internacionales en la actualidad, tal relevancia no significa precisamente que la región esté exenta de problemas y desafíos a la seguridad, que, con dificultad, tendrán un mero impacto meramente regional buena parte de ellos.

2. Asia como prioridad

La Estrategia de Seguridad Nacional que ve la luz en mayo de 2013 incluye Asia entre los que denomina “entornos estratégicos” claves para España. Lo hace así ya desde la introducción y, en realidad, no puede ser de otro modo, pues como recogen numerosos documentos⁸ y apuntábamos más arriba, la región de Asia Pacífico, dado su peso creciente, tiene que ser uno de los ámbitos en los que España intente estar presente.

Es interesante por otra parte, la referencia que se hace a la región al hablar de la importancia de América Latina ya que se señala el potencial de esta última para servir a España como puente para Asia-Pacífico. Un potencial que parece cuando menos discutible si tenemos en cuenta que parece resucitar la idea de la “triangulación”, articulada hace ya algunos años y merecedora de muy poca aceptación por parte de nuestros potenciales socios en Asia. Al respecto, académicos, técnicos y líderes de la República Popular China decían, por ejemplo, con su acostumbrado pragmatismo, que si deseaban establecer relaciones con los Estados de América Latina lo harían directamente y sin necesidad de mediadores. Pero es que, en esta ocasión, del texto de la Estrategia -“la Alianza del Pacífico tiene el potencial de servir de puente para España en la región”- se puede deducir algo, incluso, peor: es América Latina la que se convierte en intermediario para nuestra relación con Asia-Pacífico.

Del planteamiento que acabamos de exponer cabría deducir la postergación de la región de Asia-Pacífico que parecería ser la última de las prioridades. Así se confirmará en las páginas que siguen, en el capítulo 1, pues si bien en la página 11 se vuelve a reiterar la “creciente importancia estratégica de la zona de Asia-Pacífico”, cuando en la página siguiente, la 12 pasa a enumerar las prioridades estratégicas menciona todas las regiones apuntadas en la introducción, con la única excepción de Asia-Pacífico.

En ese mismo sentido, se echa en falta una reflexión más meditada acerca de las razones e implicaciones de esa creciente importancia de la región de Asia-Pacífico, incluida, o empezando por, la decisión consciente de Estados Unidos de cambiar su centro de atención a dicha área, ya comentada.

⁸ Informe Elcano: “Hacia una renovación de la política exterior española: elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado”, versión del 10 de octubre de 2013, pp. 4 y ss.



A diferencia de lo que ocurre con la Estrategia Española de Seguridad, por ejemplo, el Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional Francés, sí tiene en cuenta ese cambio crucial⁹ y se muestra claramente decidida a consolidarse como un socio de los Estados de Asia-Pacífico como demuestra el hecho de que cuente no sólo con nacionales en la región sino con fuerzas estacionadas en el Pacífico, en Oceanía en concreto, aprovechando su tradicional presencia en ese área¹⁰.

Algo comparable a lo que ocurre en el caso del Reino Unido que tampoco descuida un área con la que le unen vínculos de seguridad de larga data, como demuestra el que forme parte de los FPDA (Five Powers Defence Arrangements) desde 1971¹¹.

Y es que, no podemos perder de vista que, como acertadamente se señala en la Directiva Ministerial italiana sobre política militar para el año 2013, ese cambio en el centro de gravedad en los asuntos internacionales supone que muchas de las innovaciones y cambios en las dinámicas globales ya no tendrán su origen en Occidente¹².

Por lo demás, sorprende especialmente el bajo nivel que parece otorgarse a Asia-Pacífico entre las prioridades para España cuando por otra parte se asocia inevitablemente la seguridad española y la promoción de los intereses españoles al refuerzo de los vínculos con aquel continente “España sólo podrá defender adecuadamente su seguridad y proteger sus intereses...” (Página 18).

Junto a todo ello, esa visión de Asia como una región alejada en la que los intereses españoles en materia de seguridad son muy reducidos que parece latir en toda la estrategia, no se compadece con la aparente voluntad española de incrementar exponencialmente su presencia económica global potenciando las exportaciones a mercados diferentes del europeo y, en especial al asiático¹³. Así, parecería cuando menos razonable, preocuparnos de la seguridad de aquellas áreas que queremos convertir en foco prioritario de nuestras exportaciones. En este sentido, por ejemplo, los desafíos a la seguridad vinculados al clima, la pobreza, las enfermedades o las migraciones en el área que nos ocupa, deberían ser objeto de preocupación española y recibir mayor atención en la estrategia española de seguridad.

En ese mismo sentido, tampoco parece coherente la estrategia con iniciativas recientes relativas a la profundización de los intercambios en materia de defensa con algunos Estados de Asia-Pacífico, como la desplegada en el marco del año dual España-Japón.

En definitiva, si como plantean algunos autores –entendemos que acertadamente- la Estrategia de Seguridad Nacional debe servir entre otras cosas para ordenar las prioridades y poner de manifiesto las ambiciones españolas en el contexto internacional¹⁴, al menos en lo que hace a la región de Asia-Pacífico, o bien las prioridades y ambiciones no son las adecuadas, o bien la estrategia no las refleja adecuadamente.

⁹ "Livre Blanc Défense et Sécurité National 2013", Direction de L'information Légale et Administrative, París (2013), pp. 9 y 29 y ss.

¹⁰ Rear Admiral Cullere, Anne: *French Forces in the Pacific*, conferencia pronunciada en la Rajaratnam School of International Studies, Universidad de Nanyang, 17 de marzo de 2014.

¹¹ Thayer, Carlyle A.: "The Five Power Defence Arrangements: The Quiet Achiever", *Security Challenges*, vol. 3, nº 1 (Febrero 2007) pp. 79-96.

¹² "Ministerial Directive on the Military Policy for the year 2013", Ministero della Difesa, Italia, pp. 3.

¹³ Informe Elcano, "Hacia...", *op. cit.*, pp. 29 y ss.

¹⁴ "Hacia una estrategia de seguridad nacional para España", Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa *Documentos de Seguridad y Defensa*, nº 25 (febrero de 2009), pp. 16.



3. Asia en relación con los riesgos y amenazas a que España puede hacer frente

En la página 18 se mencionan los numerosos focos de tensión existentes en la región de Asia y las reivindicaciones territoriales de la República Popular China y se indica que afectan a toda la comunidad internacional, de lo que cabe deducir que también a España. Sin embargo no se analizan con el suficiente detalle esos focos de tensión, ni se precisa si alguno de ellos constituye una amenaza real o de especial importancia para España ni tampoco se indican riesgos concretos asociados a los distintos puntos calientes que pudieran afectarnos.

Así, no se habla con precisión, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el caso del libro blanco francés, de las amenazas militares presentes en la región¹⁵.

En ese mismo sentido, resulta llamativa la ausencia del texto de una reflexión seria acerca tanto de la carrera de armamentos existente en Asia-Pacífico como de la presencia en la región de armas de destrucción masiva, en particular, armas nucleares, y las implicaciones que ello puede tener para la seguridad global y la de España, cuestiones que, por ejemplo sí recoge el Informe del Real Instituto Elcano acerca de las posibles líneas para la renovación de la política exterior española¹⁶.

Por lo demás, cuando en el capítulo 3 pasa al análisis de los riesgos y amenazas –entre los que no se establece distinción alguna¹⁷–, apenas aparece mención alguna a Asia en relación con ninguno de ellos, con dos únicas excepciones: la inclusión de Asia como una de las regiones en las que, como consecuencia del crecimiento de la población y dependiendo de la evolución de la situación en ella, podría incrementarse los flujos de emisión de emigrantes (p 32); y la referencia a la catástrofe de Fukushima. (p 34) Con todo, en ningún caso se plantea cómo esos riesgos podrían acabar por afectar a España.

En este sentido, parecería especialmente acertado incluir una reflexión acerca de los riesgos y amenazas concretas a los que se podría tener que hacer frente y los tipos de actores vinculados a ellos.

4. Líneas de acción planteadas

Entre las acciones planteadas por España para reforzar esta relación se incluyen tanto las bilaterales como las que quieren aprovechar el marco de la UE, una opción esta última que no parece desacertada, ya que España no puede ni debe mantenerse al margen de los planteamientos de sus socios europeos, pero que desde luego tampoco es nueva y que debe traducirse en acciones concretas que supongan una mayor implicación española en la definición de los objetivos de la UE en la región de Asia-Pacífico¹⁸ –de forma que sean más coherentes con los intereses españoles– y en el desarrollo de las políticas y acciones orientadas a la consecución de esos objetivos¹⁹.

¹⁵ "Livre Blanc...", *op. cit.*, pp. 10.

¹⁶ Molina, *op. cit.*, pp. 85.

¹⁷ El Libro Blanco francés introduce una clara definición/distinción de unos y otros; ver: "Livre Blanc...", *op. cit.*, pp. 10.

¹⁸ Molina, *op. cit.*, pp. 85.

¹⁹ Informe Elcano, "Hacia...", *op. cit.*, pp. 48.



Junto a ello, tampoco se puede pasar por alto en relación con esta cuestión, la falta de una presencia sólida de la Unión Europea en Asia –tanto por ausencia de capacidad como de voluntad-, ni la preferencia por las aproximaciones nacionales y fragmentarias a la región en detrimento de una aproximación europea de conjunto. Y es que, si en hay algún ámbito donde se hacen especialmente evidentes las debilidades de la Política Exterior de la UE, ése es Asia. Una falta de presencia que, por otra parte, deja aún mayor espacio en la región a unos Estados Unidos que, como apuntábamos más arriba, sí están apostando decididamente por la región.

Por otra parte, se echa en falta una valoración más detallada de qué relaciones bilaterales se consideran prioritarias o, dicho de otro modo qué Estados de la región de Asia-Pacífico deben ser objeto de especial atención, bien por su valor como socios para garantizar nuestra seguridad, bien como elementos que puedan contribuir a ponerla en riesgo.

Una valoración que, por otra parte, debería acompañarse de un análisis realista de las capacidades y la voluntad de España para profundizar en esas relaciones que tuviera en cuenta, entre otras cuestiones, la tradicional falta de presencia española en Asia-Pacífico²⁰.

A diferencia de esta situación, en la National Security Strategy de Reino Unido, por ejemplo, se indica que “a key feature of this change will be the rise of China and India as global powers” y se afirma “the importance of enhancing our bilateral relationships with these countries and other emerging powers”²¹.

En una línea similar en el Libro Blanco de Defensa y Seguridad Nacional francés se señala claramente que “...dans un contexte d’augmentation continue des budgets de défense de la région et de la montée de tensions interétatiques en Asie du Nord-Est et du sud-Est. Le rééquilibrage en cours du dispositif militaire américain vers l’Asie-Pacifique devrait donc être poursuivi. Il constituera un facteur dimensionnant pour la France”²².

Por otra parte, en la Estrategia Española se indica que España “debe fomentar la consolidación de las estructuras asiáticas de seguridad”, pero no queda claro que tenga capacidad para hacerlo realmente ni cuáles serán las estrategias para tratar de actuar en esa dirección, más allá de ignorar la notable falta de una lógica de conjunto existente en la actualidad en las “estructuras asiáticas de seguridad” así como la clara falta de medios de que en muchos casos adolecen tales estructuras que, como ya se ha indicado, les impide dar respuesta a los problemas de seguridad presentes en el área.

En ese mismo sentido, se habla (p19) de que se debe “aumentar la ya intensa colaboración con los organismos de seguridad de los países estratégicos...” sin que quede claro qué se entiende por organismos de seguridad ni se precise cuáles dentro de la región son considerados países estratégicos.

Por lo demás, esa apuesta por los canales multilaterales y los organismos de seguridad haría pensar que se está ante problemas de carácter transnacional que no se puede abordar eficazmente desde un marco estrictamente estatal, pero como ya se ha dicho más arriba, este extremo no queda claro en la determinación de los riesgos y amenazas.

²⁰ Abad Quintanal, Gracia: “La Política Exterior Española hacia Asia-Pacífico: de inexistente a insuficiente”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 27 (Octubre 2011), pp. 151-161.

²¹ “A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy”, HM Government (October 2010), pp. 15 y ss.

²² Livre Blanc..., *op. cit.*, pp. 29 y ss.



En otro orden de cosas, el texto también menciona la conveniencia de “contribuir a la inserción de esas potencias (entendemos que las de la región de Asia-Pacífico) en el orden global” (p18) sin que quede claro por qué se considera que están al margen del mismo.

También resulta llamativo que el texto es en su mayor parte una reiteración de las reflexiones que ya se hacían en la Estrategia Española de Seguridad en relación con Asia, tanto en lo que hace a la determinación de la importancia de la región, como a los principales desafíos para la seguridad presentes en ella, como al papel que debe jugar y debe jugar en la zona.

5. Conclusiones

La Estrategia de Seguridad Nacional que ve la luz en 2013 resulta escasamente novedosa respecto a su predecesora Estrategia Española de Seguridad en relación con los planteamientos hacia Asia-Pacífico, pese a incluir esta área entre los “entornos estratégicos”, asigna una muy baja prioridad a la región, pasando con ello por alto la principal dinámica presente en el sistema internacional actual: el cambio del centro de gravedad de los asuntos internacionales desde el Atlántico al Pacífico y, con él, la creciente atención de los Estados Unidos a esa área. En esa línea, la Estrategia apenas si hace una reflexión seria acerca de los riesgos y amenazas para España que podrían provenir de la zona de Asia-Pacífico.

Por lo demás, y como no podía ser de otro modo, la pobre descripción de los riesgos y amenazas de que hablábamos se acompaña también de una muy vaga definición de las estrategias a seguir, tanto en el nivel bilateral como en el multilateral, que tampoco se detiene a analizar las limitaciones y fallos evidenciados hasta el momento en ambos niveles.

Frente a ello, habría sido deseable que la estrategia analizara la región de Asia-Pacífico a partir de planteamientos más novedosos y que, sobre la base de la creciente importancia de la región, pero siendo consciente de las limitaciones que tanto la política exterior española como de la Unión Europea, han presentado siempre en relación con Asia, hubiera propuesto estrategias concretas y potencialmente efectivas con vistas a hacer frente a las amenazas y desafíos procedentes de la región por los que España pueda verse afectada.



LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL: LA PERSPECTIVA Y EL ENFOQUE ESTRATÉGICO DE AFRICA SUBSAHARIANA

María-Ángeles Alaminos¹

Universidad Complutense de Madrid (UCM) / UNISCI

Resumen:

La Estrategia de Seguridad Nacional española, aprobada el 30 de mayo de 2013, insiste en un enfoque o “visión integral” de la seguridad nacional. Uno de los aspectos fundamentales de este enfoque integral sería la relación que establece entre la seguridad y el desarrollo, es decir, la interdependencia y la vinculación estrecha entre ambos. En este artículo intentamos esclarecer el enfoque de la Estrategia Nacional de Seguridad hacia África Subsahariana en el marco de este enfoque integral que fusiona las vertientes securitaria y desarrollista. Este nexo seguridad-desarrollo genera una aproximación compleja que puede favorecer la búsqueda de objetivos meramente securitarios, obviando otras dimensiones, como el desarrollo económico, centrando de esta manera el interés en “el fomento de nuestra seguridad”, en detrimento de relaciones equilibradas con los terceros países y alejándose del análisis de las necesidades sobre el terreno.

Palabras clave: Estrategia de Seguridad Nacional, enfoque integral, seguridad, África Subsahariana, nexo seguridad-desarrollo.

Title in English: “The National Security Strategy 2013: The Perspective and Strategic Vision of Africa”

Abstract:

The Spanish National Security Strategy adopted on 30 May 2013 emphasizes a “holistic approach” to national security. One of the key aspects of this integrated approach is the establishment of a close relationship between security and development. In this sense, security and development would be interlinked and mutually reinforcing. Based on this comprehensive approach and the focus provided by the Spanish National Security Strategy and by the European Security Strategy, this article tries to highlight the specific challenges with emphasis on Sub-Saharan Africa. The analysis of the security-development nexus indicates the generation of an approach that proposes and enables the continuous search for purely security objectives, ignoring other aspects such as the economic development of the individual countries. Thus the focus has been on “promoting our security” to the detriment of the development of more equitable and balanced relations with third countries.

Keywords: National Security Strategy, Comprehensive Approach, Security, Sub-Saharan Africa, Security, Development Nexus.

Copyright © UNISCI, 2014.

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 María Ángeles Alaminos Hervás es becaria de investigación en la Universidad Complutense de Madrid, investigadora junior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: ma_alaminos_h@hotmail.com.



1. Introducción

El progresivo declive de la Unión Europea (UE) como actor con capacidad de influencia internacional ha contribuido a la intensificación del proceso de reflexión en torno a los ámbitos de la política exterior y de seguridad europea.² En este artículo veremos cómo en la Estrategia Europea de Seguridad y en el correspondiente informe sobre su aplicación se identifican determinadas amenazas prioritarias y objetivos estratégicos, aunque los documentos tienen una orientación demasiado general y no especifican aspectos detallados de las líneas de acción concretas a seguir. España, como Estado miembro de la Unión, en su Estrategia de Seguridad Nacional, y de la misma manera en la Estrategia Española de Seguridad que la precede, afirma su vocación europeísta y su compromiso con el enfoque y el avance de la UE.

Se puede observar una convergencia en lo que respecta tanto a la identificación de las amenazas como a los objetivos estratégicos, con algunas diferencias que no alteran la posición de la UE como marco de referencia fundamental para la aproximación de la política exterior de España. En el ámbito geográfico de África Subsahariana, la visión de España y de la UE es similar en cuanto a la percepción del continente y de los desafíos a la seguridad que de él emanan, y como intentaremos reflejar en este artículo, constituye una visión bastante limitada e imbuida de la vinculación entre las dimensiones securitaria y desarrollista, en el seno de un enfoque de carácter liberal, que privilegia la búsqueda de la seguridad, y justifica de esta manera el desarrollo de un tipo de intervencionismo en pos de un proceso de (re)construcción de las estructuras del Estado que garanticen la estabilidad y eviten la diseminación de las amenazas.

Por otro lado, el discurso relativo a África Subsahariana, y la preocupación acerca de los conflictos violentos, el subdesarrollo y la debilidad de las estructuras estatales, no se ve acompañado de una implicación coherente y efectiva de los recursos disponibles, generándose una brecha entre los objetivos ambiciosos en el papel en términos de seguridad, y la limitada atención que se puede o quiere prestar al continente, tanto en la esfera de la seguridad como en el ámbito del desarrollo.

En el presente artículo, abordaremos en primer lugar la Estrategia de Seguridad Nacional en el marco fundamental de referencia que supone la Unión Europea, con el objetivo de establecer ciertas similitudes respecto a los objetivos estratégicos, la definición de las amenazas y la aproximación a los desafíos a la seguridad. En segundo lugar analizaremos la visión que la Estrategia de Seguridad Nacional tiene de África Subsahariana, reflejando los aspectos más significativos de su caracterización del continente africano, como la percepción de las amenazas, y analizaremos cuáles son las consecuencias que trae consigo la asociación entre seguridad y desarrollo. En último lugar, el artículo se cierra con una breve conclusión.

² Ver en este sentido: Fägersten, Björn; Marrone, Alessandro; Ortega, Martín y Parkes, Roderick: "Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World", *European Global Strategy Project* (28 de mayo del 2013), pp.1-22; Lasheras, Borja; Pohlmann, Christoph; Katsioulis, Christos y Liberti, Fabio: "European Union Security and Defence White Paper: A Proposal", Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung (Enero de 2010), en <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07075.pdf>; Laborie Iglesias, Mario A.: "Una propuesta de Libro Blanco para Europa", *Revista Española de Defensa* (abril 2010), pp. 46-51.



2. La inserción de la Estrategia de Seguridad Nacional en el marco europeo: Relación y convergencia con la dimensión exterior de la seguridad de la Unión Europea

En este epígrafe abordaremos la relación de la Estrategia de Seguridad Nacional con la Estrategia Europea de Seguridad (“Una Europa segura en un mundo mejor”), que fue adoptada por la Unión Europea en diciembre de 2003, y que representa, junto con el informe sobre su aplicación de diciembre de 2008 (“Ofrecer seguridad en un mundo en evolución”) la dimensión exterior de la seguridad de Europa.

Analizaremos los aspectos principales de ambas estrategias que constituyen elementos comunes y muestran una convergencia tanto de enfoque como de visión de la seguridad. De esta forma intentaremos reflejar, por un lado, la función del marco europeo como referencia fundamental para España en materia de seguridad exterior; por otro lado, las limitaciones o deficiencias de los enfoques elaborados en España y en Europa, enunciando de esta manera algunos de los argumentos que desarrollaremos más extensamente en los siguientes apartados de este artículo.

Este análisis no abarca la dimensión interior de la seguridad, la cual complementa la dimensión exterior de la misma. Compararemos la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 con la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, observando a grandes rasgos los elementos comunes y dispares entre ambas, sin tener en consideración la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea (“Hacia un modelo europeo de seguridad”) que fue aprobada por el Consejo Europeo en marzo de 2010 y cuyos sendos informes sobre su aplicación se elaboraron en noviembre de 2011 y en abril de 2013.³

2.1. Amenazas prioritarias y objetivos estratégicos

La Unión Europea supone para la política exterior española uno de sus marcos de referencia fundamentales, llegándose a afirmar que “los intereses de España estarán mejor protegidos si la UE se refuerza en el plano interno y en su dimensión exterior”.⁴ Por ende, la convergencia de la Estrategia de Seguridad Nacional de España y la Estrategia Europea de Seguridad es a priori una condición altamente esperable, en términos de alineación de los objetivos estratégicos y de similitud en la identificación de las principales amenazas a la seguridad.

La Estrategia Europea de Seguridad es el documento que especifica de forma directa el conjunto de amenazas y desafíos a la seguridad que la UE considera prioritarios. Las principales amenazas que identifica la estrategia europea son el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. En el informe de revisión publicado cinco años después a la formulación de la Estrategia, la UE añade los retos de la ciberseguridad, la seguridad energética y el cambio climático. Asimismo, sitúa la proliferación de armas de destrucción

³ La *Estrategia de Seguridad Interior de la UE: Hacia un modelo europeo de seguridad*, remite de forma sintética a “los principales riesgos y amenazas para la seguridad a los que se enfrenta hoy Europa, como el terrorismo, la delincuencia organizada y grave, el tráfico de drogas, la ciberdelincuencia, la trata de seres humanos, la explotación sexual de menores y la pornografía infantil, la delincuencia económica y la corrupción, el tráfico de armas y la delincuencia transfronteriza, se adaptan muy rápidamente a la evolución científica y tecnológica, en su intento de aprovecharse ilegalmente y socavar los valores y la prosperidad de nuestras sociedades abiertas”, p. 7.

⁴ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. 13.



masiva, el terrorismo y la delincuencia organizada en primera línea de interés, considerando necesaria una mejor conciliación de las dimensiones exterior e interior de la seguridad.

Si comparamos la identificación de las amenazas en las dos estrategias, podemos observar que ambas comparten la enumeración de los retos a la seguridad que se efectúa en la estrategia europea. Esos desafíos son comunes, como no podía ser de otra manera, y la estrategia española añade además, otros riesgos y amenazas adicionales fruto del contexto político actual, como son la inestabilidad económica y financiera, los flujos migratorios irregulares, el espionaje, las emergencias y catástrofes, la vulnerabilidad del espacio marítimo y la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales.⁵

Al igual que en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, donde África Occidental ocupa el centro del interés español en el continente africano, en la Estrategia Europea de Seguridad la región se manifiesta también como una zona de especial preocupación, en particular por la presencia de conflictos violentos sin resolver y por la amenaza a la seguridad que suponen los denominados Estados fallidos o frágiles: “Si se los descuida, los Estados en descomposición y la delincuencia organizada se extienden, como hemos podido ver en África occidental”.⁶ De forma más general, África Subsahariana es caracterizada en el texto como un continente pobre, donde “en muchos casos, el fracaso económico está ligado a problemas políticos y a conflictos violentos”.⁷

De la identificación de las amenazas prioritarias para la seguridad europea deriva la formulación de los objetivos estratégicos, que se centran principalmente en hacer frente a las amenazas enumeradas anteriormente, así como en generar seguridad en los países vecinos para de esta forma garantizar la seguridad de la UE, y en fomentar la existencia de un “sistema multilateral eficaz”⁸ para hacer frente a las amenazas a la seguridad internacional.

No obstante, el compromiso con un orden internacional basado en el Derecho no responde únicamente a la vocación normativa de la UE, y a la implementación de sus principios y valores, sino que obedece también a los intereses europeos en términos de estabilidad, que influyen a la hora de contribuir en el desarrollo de la gobernanza global y de las organizaciones regionales e internacionales.⁹

2.2. España y la UE, una visión compartida de la seguridad: el nexo seguridad-desarrollo

Si bien podemos afirmar que tanto la Estrategia Europea de Seguridad como la Estrategia de Seguridad Nacional española comparten un análisis similar en la valoración de los retos a la seguridad y de las amenazas fundamentales, el aspecto más significativo que nos interesa reflejar en este artículo es que ambas estrategias comparten, en esencia, la misma visión subyacente de la seguridad, el mismo enfoque que vincula indisolublemente seguridad y desarrollo.

⁵ Puede consultarse una tabla comparativa de riesgos y amenazas de la Estrategia Europea y la Estrategia Española de Seguridad (el documento de 2011, no el de 2013, aunque no hay grandes diferencias entre ambos y se caracterizan por la continuidad) en: Instituto español de Estudios Estratégicos: “Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad ‘Una responsabilidad de todos’”, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), *Documento de Análisis*, nº 17 (26 de junio del 2011).

⁶ “Estrategia Europea de Seguridad” (2003), p. 7.

⁷ *Ibid.*, p. 2.

⁸ *Ibid.*, p. 9.

⁹ Keohane, Daniel: “Strategic priorities for EU defence policy”, FRIDE, *Policy Brief*, nº 146 (February 2013), p. 2.



“La seguridad es una condición para el desarrollo. El conflicto no sólo destruye las infraestructuras, incluidas las sociales, sino que también fomenta la delincuencia, disuade a los inversores e imposibilita la actividad económica normal. Varios países y regiones han quedado atrapados en un ciclo de conflicto, inseguridad y pobreza”.¹⁰

Este nexo seguridad-desarrollo, el enfoque de la paz liberal y las intervenciones del nuevo humanitarismo, responden a una lógica realista de las relaciones internacionales, en la que el Norte global prioriza sus preocupaciones e intereses securitarios y ve las situaciones en el Sur global como amenazas a las que hay que hacer frente para evitar sus efectos perniciosos.¹¹ Ya desde mediados de la década de los años noventa, los países del norte representaron las nuevas crisis del sur no como desastres humanitarios únicamente, sino como amenazas de carácter político y estratégico que podrían afectar a la seguridad internacional.¹² O, en otras palabras, “unremediated butchery in foreign lands adversely affects the interests of people at home”.¹³

“Incluso en una era de globalización, la geografía sigue siendo importante. A Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados. Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras plantean problemas a Europa”.¹⁴

El fenómeno de las denominadas ‘nuevas guerras’ ha sido escrutado desde distintos ángulos de análisis por distintos autores.¹⁵ Además de la interpretación que pone el énfasis en el sentimiento identitario como factor principal para el conflicto (“conflictos interétnicos”), en la Estrategia Europea de Seguridad está presente otro enfoque que privilegia los problemas de gobernanza y capacidad institucional presentes en la mayoría de los países que sufren la violencia de las nuevas guerras, generando Estados fallidos o incluso la desintegración de las estructuras de gobierno, cuando considera que “la mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados”.¹⁶ De la misma manera, en el caso español se afirma en el mismo sentido que “África presenta problemas de estabilidad y conflictos no resueltos, que llegan en ocasiones a amenazar la propia existencia de algunos Estados”.¹⁷

El epicentro del interés se sitúa en el Estado, y en consecuencia, las intervenciones en África Subsahariana van a tener como objetivo fundamental el proceso de construcción del

¹⁰ “Estrategia Europea de Seguridad” (2003), p. 2.

¹¹ Marriage, Zoë: “Compliance Versus the Ragged Threat: Problem-Solving Security in the Democratic Republic of Congo”, *Civil Wars*, vol. 15, nº1 (Marzo 2013), pp. 19-20.

¹² Ver: Dannreuther, Roland (2007): *International Security: The Contemporary Agenda*, Cambridge, Polity Press, p. 153.

¹³ Farer, T.J.: “Humanitarian Intervention Before and After 9/11: Legality and Legitimacy”, pp. 53-89, en Holzgrefe, J. L., y Keohane, R. O. (eds.) (2003): *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press, p.59.

¹⁴ “Estrategia Europea de Seguridad” (2003), p. 7.

¹⁵ Véase una síntesis de las principales interpretaciones en Dannreuther (2007), *op. cit.*, pp. 122-123.

¹⁶ “Estrategia Europea de Seguridad” (2003), p. 10.

¹⁷ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. 17.



Estado ('statebuilding') para generar condiciones de estabilidad que eviten la propagación de las amenazas citadas anteriormente y que permitan el desarrollo en una fase posterior. El objetivo fundamental no es por tanto el desarrollo económico en primer lugar, sino la consecución de una situación de seguridad y estabilidad. Como se considera que algunos Estados en el continente africano no protegen a la población ni proveen los servicios básicos necesarios, sino que constituyen en algunos casos la amenaza para su propia población, esto favorece la justificación para que la comunidad internacional se erija en protector o proveedor de esas poblaciones, favoreciendo un enfoque que enfatiza la necesidad de intervenir, aunque ello puede conllevar en muchas ocasiones consecuencias más negativas que positivas.¹⁸

3. El lugar de África Subsahariana en la Estrategia de Seguridad Nacional: Una visión limitada

“África, clave para la seguridad española”, decía la Estrategia Española de Seguridad de 2011; “España tiene intereses particulares en el continente africano”, se afirma en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, en lo que parece un descenso cualitativo en la importancia estratégica y en el interés por el continente africano al sur del Sáhara. En este artículo focalizamos la atención en África Subsahariana exclusivamente debido al hecho de que cuando ambas estrategias (2011, 2013) se refieren a ‘África’, esta denominación remite a África Subsahariana, quedando los países del norte de África englobados en el epígrafe relativo al Mediterráneo (2013) o ‘nuestra vecindad del Sur’ (2011).

Tanto en 2011 como en 2013, África no ocupa más de una página dentro del documento estratégico, lo cual puede parecer a priori una muestra de escasa atención hacia el continente, o de falta de relevancia estratégica. Sin embargo, cuando lo comparamos con la presencia en el papel del resto de las regiones geográficas, observamos que la parquedad en palabras es similar.

Si bien la Estrategia de Seguridad Nacional constituye “la articulación fundamental de la Seguridad Nacional como Política de Estado”¹⁹, y uno de los aspectos principales de cualquier estrategia es la definición y la puesta en funcionamiento de los mecanismos de aplicación necesarios para la realización práctica de tal estrategia, en este artículo no abordaremos la fase de implementación, por considerar que no disponemos de los elementos suficientes para evaluar la fase de aplicación práctica de la estrategia, fundamentalmente por motivos de retraso y demora en la implementación de la estrategia de seguridad por parte de los sucesivos gobiernos en el poder.²⁰

¹⁸ Nos referimos a que “*el énfasis en la seguridad y la restauración de las estructuras militares y de seguridad no garantizan per se ni el desarrollo ni los derechos humanos, la igualdad de género, etc., sino que por el contrario puede ser claramente contraproducente*”, ver en: Ruiz-Giménez Arrieta, Itziar (con la colaboración de Lourdes Benavides de la Vega): “La política exterior española de construcción de la paz hacia África Subsahariana. Balance de las últimas décadas desde la perspectiva del principio de coherencias políticas”, *Informe a cargo del Grupo de Estudios Africanos* (Noviembre 2011), p.11.

¹⁹ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. 8.

²⁰ A este respecto véase el comentario de Arteaga, que explica cómo la Estrategia Española de Seguridad de 2011 no fue puesta en marcha por falta de tiempo, y cómo la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 va por el mismo camino: “*Mucha tarea para el poco tiempo que se da el Gobierno para realizarla: seis meses, teniendo en cuenta que ya ha transcurrido más de un tercio de la legislatura y que el consenso entre los dos grandes partidos se reducirá a medida que avancen las citas electorales*”, ver en: Arteaga, Félix: “La Estrategia de Seguridad Nacional 2013”, *Comentario Elcano*, nº 37 (31 de mayo de 2013), p.2.



En consecuencia, abordaremos la estrategia desde una óptica conceptual, analizando los aspectos más significativos del contenido y discurso de la misma, los cuales nos pueden ayudar a comprender las características de la visión subyacente de la seguridad y el lugar concreto que ocupa África Subsahariana en el contexto de seguridad español.

Como premisa previa, debemos partir de la base de que ambas estrategias españolas comparten un enfoque común y presentan un alto grado de similitud y continuidad. De hecho el documento de 2013 es muy parecido al de 2011, el contenido es similar, en ocasiones de forma literal o ligeramente modificado, y los aspectos fundamentales de la estrategia son prácticamente iguales, tanto en su concepción general como en el caso particular que nos ocupa (África Subsahariana), lo cual muestra el consenso en materia de seguridad entre los dos partidos políticos que se han sucedido en el gobierno.

Analizaremos ahora los elementos principales respecto a África Subsahariana que hemos identificado en las dos estrategias de seguridad, con el objetivo de evidenciar algunas características significativas de la aproximación española al continente y de la visión que subyace a la definición de las políticas hacia el mismo.

3.1. Identificación de riesgos y amenazas provenientes de África en la Estrategia de Seguridad Nacional

Tanto en 2011 como en 2013, la Estrategia define tres zonas “vitales” en África “para los intereses españoles”: el Sahel, el Cuerno de África y el Golfo de Guinea. No se identifican únicamente las mismas zonas prioritarias, sino también las mismas amenazas en proveniencia de dichas zonas:

*“En las dos primeras confluyen tráfico ilícito, conflictos étnicos, terrorismo, Estados fallidos, subdesarrollo y extremismos ideológicos (...) En lo que respecta al Golfo de Guinea, la falta de estabilidad en la zona puede generar también inseguridad marítima, muy negativa para el abastecimiento energético y los flujos comerciales”.*²¹

La Estrategia de Seguridad parece de esta manera reproducir una visión del mundo, común desde el final de la Guerra Fría, según un eje norte-sur, que contribuye a una representación de dos mundos en oposición. Por un lado, un norte próspero, industrializado y en paz. Por otro lado, un sur (donde se inserta África Subsahariana) pobre, donde florece el conflicto, la violencia y el subdesarrollo.

En las dos estrategias de 2011 y 2013 se consideran los conflictos armados como una de las amenazas capitales a la seguridad, y se especifica que en la actualidad la mayor parte de las veces la violencia se desarrolla en forma de conflictos internos / intraestatales, denominación poco desarrollada en el texto, que obvia la extrema importancia de la dimensión transnacional de dichos conflictos.

²¹ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), pp. 17-18; La Estrategia Española de Seguridad de 2011 se refiere a las mismas amenazas con las mismas palabras: "En las dos primeras, confluyen hechos problemáticos y graves como tráfico ilícito, conflictos étnicos, terrorismo, Estados fallidos y subdesarrollo (...) La falta de estabilidad política de los Estados en el Golfo de Guinea puede generar también una inseguridad marítima y un incipiente banditaje, ambos muy negativos para el abastecimiento energético y los flujos comerciales" (p.30).



*“Los conflictos armados siguen representando una amenaza capital para la seguridad, aun cuando la interdependencia global ha influido en su morfología y disminuido la probabilidad de confrontaciones clásicas entre Estados. La mayoría de los conflictos de carácter violento son de naturaleza interna”.*²²

Además, la naturaleza del conflicto en África lleva asociada en la Estrategia de 2011 y de 2013 la etiqueta de “conflicto étnico”. De hecho, los denominados “nuevos conflictos” o “nuevas guerras” se han interpretado frecuentemente como guiados por un sentimiento identitario, ya sea de grupo nacional, étnico o religioso, y por considerar la desaparición del factor ideológico como impulso para el conflicto, a diferencia de lo que ocurría durante la Guerra Fría.²³

Esto ha generado una visión del Sur como territorio de la violencia causada por las diferencias identitarias, donde las visiones particularistas se oponen a la situación en el Norte, pacífico, democrático y cosmopolita (incluyente).²⁴

Esta caracterización presenta limitaciones que han sido puestas en evidencia por diversos autores, ya que representan una visión simplificadora que ha generado una visión disociada del escenario internacional, donde el Sur global presenta desafíos de seguridad ingentes, y el Norte (Occidente), con su visión cosmopolita, actúa en el Sur global para promover su enfoque basado en la paz, la democracia y los valores liberales. De aquí surge el enfoque de la paz liberal y la persecución de esos valores y principios a través de la intervención en el Sur.

Hay muchos autores que ponen en duda la novedad de estos tipos de violencia organizada. Kalyvas defiende que la caracterización de las ‘nuevas guerras’ como “criminales, despolitizadas, privadas y depredadoras” en contraste con las ‘viejas guerras’ representadas como “ideológicas, políticas, colectivas e incluso nobles” no es una distinción que sirva a objetivos meramente clasificatorios o de comprensión académica, sino que responde a criterios políticos y motiva respuestas políticas específicas que pueden incluir la intervención humanitaria.²⁵

No obstante, aunque las viejas guerras no son tan diferentes de las nuevas guerras, y se han exagerado el carácter criminal y la violencia en detrimento de los aspectos políticos, el cambio de naturaleza de los conflictos contemporáneos y de los significados y significaciones asociados al término ‘seguridad’ son un hecho palpable tanto en la literatura académica como en la realidad social.²⁶

²² "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 24. El documento de 2011 prefiere denominarlos conflictos “intraestatales” (p. 43).

²³ Véase el análisis crítico a este respecto de Dannreuther, *op.cit.*, p. 123.

²⁴ Ver: Kaldor, Mary (2006/1999): *New & Old Wars*, 2ª ed., Cambridge, Polity, p. 21.

²⁵ Ver: Kalyvas, Stathis N.: ““New” and “Old” Civil Wars: A Valid Distinction?”, *World Politics*, vol. 54, nº 1 (2001), pp. 99-118.

²⁶ “*Les critères mis en avant par les adeptes des “nouvelles guerres” sont éminemment contestables car déjà bien établis dans les “anciennes”, mais cela n’implique pas que rien n’ait changé et que les modalités de la guerre aujourd’hui soient les mêmes qu’avant la fin de la Guerre froide et/ou l’avènement de la globalisation” ; Marchal, Roland : “Conclusion”, en Hassner, Pierre y Marchal, Roland (eds.) (2003): *Guerres et sociétés: État et violence après la Guerre froide*, Paris, Karthala, pp. 571-608 (p. 585).*



De hecho, la misma desaparición de la prevalencia de guerra interestatal entre los principales polos de poder ha sido un factor facilitador de la ampliación de la agenda de seguridad, que ha incorporado, en ausencia de su tradicional foco de atención, otros asuntos como el ‘medio ambiente, los recursos y la migración’.²⁷ Estos tres asuntos se encuentran presentes y entrelazados en el documento estratégico de 2013 al referirse al continente africano como:

*“el continente más vulnerable a las consecuencias perversas del cambio climático. Factores medioambientales están ya provocando desplazamientos masivos de población y conflictos asociados principalmente a la escasez del agua y la explotación de los recursos”.*²⁸

3.2. La asociación entre seguridad y desarrollo

La división u oposición norte-sur que hemos visto más arriba trae consigo una consecuencia fundamental para nuestro análisis, la asociación o vinculación entre la seguridad y el desarrollo en la agenda de seguridad española hacia África, o bien, la percepción del subdesarrollo del sur como la fuente de amenazas a la seguridad, tanto para el sur como para la seguridad internacional en general.²⁹

*“Con el objetivo de promover el desarrollo en África e incrementar de esta manera la seguridad en dicho continente y en su entorno, España ha impulsado importantes estrategias bilaterales y multilaterales sociales, económicas e institucionales”.*³⁰

El mundo queda así dividido en dos, el mundo desarrollado y el mundo subdesarrollado, dentro del cual se dan las circunstancias que generan amenazas que afectan tanto al Sur como al Norte, porque una de las características de los nuevos conflictos es que no conocen de fronteras, así que se expanden y pueden llegar a penetrar y afectar la seguridad e intereses de Occidente.

*“La piratería en el Océano Índico es claro ejemplo de cómo la debilidad de un Estado, Somalia, puede crear una inseguridad que afecta a los intereses de la comunidad internacional y, particularmente, a los intereses de los españoles”.*³¹

El mundo subdesarrollado de la inseguridad puede afectar al mundo desarrollado seguro. Una vez establecida esta politización y securitización del desarrollo (“la fusión del desarrollo y la seguridad”), los países de occidente se otorgan la misión de gestionar la inseguridad en el Sur

²⁷ Ver: Dannreuther, *op. cit.*, p. 121.

²⁸ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013). En la estrategia de 2011 la referencia es más corta y directa, refiriéndose a África como el continente “en el que tienen lugar, con especial intensidad, fenómenos tan preocupantes como las migraciones descontroladas o el cambio climático”.

²⁹ Ver el análisis de Duffield, Mark (2001): *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, London, Zed Books.

³⁰ "Estrategia Española de Seguridad" (2011), p. 30.

³¹ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 18.



a través de intervenciones que incluyen la gestión de conflictos y la intervención humanitaria, bajo la égida de una construcción y mantenimiento de la paz de carácter liberal.³²

*“El empleo de nuestras Fuerzas Armadas puede resultar esencial en los conflictos que eventualmente llegaran a desarrollarse tanto dentro como más allá de nuestras fronteras”.*³³

*“La cooperación española, mantiene entre sus objetivos la prevención de conflictos y el regreso y consolidación de las condiciones de paz, seguridad, justicia y equidad en el marco de la legalidad internacional”.*³⁴

De esta manera, la violencia desatada en las guerras civiles del sur desemboca en el norte en el auge de las intervenciones internacionales para terminar los conflictos y en la invocación de una responsabilidad u obligación ante la tragedia humana de la población que sufre los conflictos. Es decir, que acudimos a un “revival of liberal internationalism” y a la emergencia de una norma de intervención humanitaria.³⁵

El auge de las intervenciones humanitarias desde principios de los años 90 ha reforzado la visión y el vínculo entre seguridad y desarrollo. Con el fin de la Guerra Fría, la Organización de las Naciones Unidas llevó a cabo un despliegue de operaciones en el sur global, intentando hacer frente a las nuevas situaciones generadas por la naturaleza cambiante de las guerras, cuyas consecuencias cruentas y violaciones de los derechos humanos han servido de justificación para el despliegue de las operaciones humanitarias.

*“España debe tener la capacidad de participar en crisis o conflictos por su calidad de socio solidario de las organizaciones internacionales a las que pertenece, así como en operaciones de mantenimiento de la paz, de protección de civiles u otras que afecten a nuestros valores compartidos y se deriven de compromisos adquiridos en organizaciones internacionales como la ONU”.*³⁶

Por otro lado, otra característica fundamental es que las políticas de desarrollo y seguridad se construyen desde un discurso impregnado de intereses compartidos y preocupaciones comunes, es decir, propugnan “the assertion of a commonality of interests”, en palabras de Marriage.³⁷ En la estrategia podemos ver un ejemplo concreto respecto a África en la siguiente cita, en la que se insiste en el reforzamiento (bueno para ellos-bueno para nosotros) de la seguridad tanto en el sur como en el norte:

“La actuación en Malí, en la que se conjuga el apoyo material a sus fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo, la cooperación para reforzar sus fuerzas de seguridad y la

³² Duffield (2001), *op. cit.*

³³ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 24.

³⁴ "Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016", p. 29

³⁵ Véase Dannreuther, *op. cit.*, p. 121.

³⁶ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 25.

³⁷ Marriage se refiere a "assertion of a commonality of interests" en estrecha vinculación con "neoliberal notions of security based on consensus"; Los donantes buscan el consenso con el Sur a la hora de promover sus políticas securitarias y de buen gobierno, aunque esta aproximación consensual puede desaparecer cuando los gobiernos del Sur no responden a las demandas del Norte de la forma deseada y voluntariamente; Marriage, *op. cit.*, pp. 19 y ss.



*ayuda para fortalecer las estructuras del Estado y las capacidades de la sociedad civil, muestra las amplias posibilidades de cooperación con estos países, para reforzar su seguridad y la nuestra".*³⁸

3.3. La brecha entre el discurso y la realidad

La asociación conceptual entre seguridad y desarrollo es evidente en los documentos estratégicos de 2011 y 2013, lo cual refleja una visión de la seguridad compleja y con elementos polémicos, discutida más arriba. Sin embargo, la brecha entre el discurso y la realidad se manifiesta rápidamente al comparar por ejemplo lo que se dice en la estrategia de seguridad de 2013 con el contenido del correspondiente Plan director de la cooperación española para el periodo 2013-2016.

La distancia existente entre el discurso y la realidad no es de por sí algo sorprendente cuando nos referimos a determinados aspectos de la acción exterior, aunque sí llama la atención constatar las contradicciones existentes entre los documentos relativos a la seguridad y al desarrollo antes incluso de su implementación y de la activación de los mecanismos necesarios para su realización efectiva. Las diferencias entre el enfoque relativo a África Subsahariana en la Estrategia de Seguridad Nacional y en el Plan Director de la Cooperación Española nos permiten identificar algunos gaps significativos y contradicen en parte, al menos en el ámbito geográfico que nos ocupa, la visión del enfoque integral de la seguridad y el principio de unidad de acción.³⁹ En el Plan Director se insiste también, en convergencia con la Estrategia de Seguridad, en la contribución a “una acción exterior más integral”.

Lo que no está claro es cómo se va a hacer efectivo el enfoque integral y cómo va a elaborarse la siguiente afirmación: “España tiene intereses particulares en el continente africano, que se han de articular a través de relaciones de cooperación”⁴⁰, cuando se adopta simultáneamente una importante disminución presupuestaria y se establece que no es posible “mantener ciertos compromisos internacionales, como el adquirido en el seno de la UE para alcanzar el 0’56% de AOD/RNB (objetivo establecido para 2010), o la meta largamente reivindicada del 0’7% AOD/RNB”.⁴¹

En efecto, en el medio plazo la cooperación española concentrará (limitará) su atención en un conjunto de 23 países de asociación, de los cuales únicamente seis se encuentran en África Subsahariana: tres en África Subsahariana Occidental, que disfruta de ‘especial atención’ (Mali, Níger y Senegal), y otros tres países en África Oriental, Central y Austral (Etiopía, Guinea Ecuatorial y Mozambique).⁴²

Esta es la contradicción más flagrante del plan director de la cooperación con la estrategia de seguridad, la cual define tres zonas “vitales” para la seguridad y los intereses de

³⁸ "Estrategia Nacional de Seguridad" (2013), p. 17.

³⁹ La unidad de acción es uno de los principios informadores de la Estrategia de Seguridad Nacional, "que supone la implicación, la coordinación y la armonización de todos los actores y los recursos del Estado bajo la dirección del Presidente del Gobierno, así como la colaboración público-privada y la implicación de la sociedad en general. El enfoque integral de la seguridad, comprensivo de todas sus dimensiones, justifica este principio de acción y precisa, a su vez, de una gestión completa a través de un Sistema de Seguridad Nacional impulsado y liderado por el Presidente del Gobierno", (p. 9).

⁴⁰ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 17.

⁴¹ "Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016", p. 75.

⁴² *Ibid.*, pp. 37-38.



España en las próximas décadas: el Sahel, el Cuerno de África y el Golfo de Guinea, que se encuentran reducidas a su mínima expresión en el ámbito de la cooperación.

La importancia otorgada (en el papel) a África en el plano estratégico, el énfasis en la prevención y la gestión de conflictos, la debilidad de los Estados y la vinculación entre la seguridad y el desarrollo, según la cual “la Cooperación Española trabajará por potenciar las relaciones con otros países en las que confluyan los intereses estratégicos de España con las responsabilidades globales”⁴³ no parecen verse correspondidos con la medida tomada por la cooperación española de cerrar o rediseñar nueve de los programas país existentes en África Subsahariana: Angola, Cabo Verde, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Namibia, República Democrática del Congo, Sudán y Sudán del Sur. Podemos afirmar que los desafíos a la seguridad enunciados en la estrategia de 2013, y las tres zonas geográficas identificadas en África Subsahariana, no se corresponden con el enfoque reductor y limitado adoptado en el plan director de la cooperación.

Este aspecto puede ser una señal del lugar secundario que ocupa África en la identificación de los problemas de seguridad por parte de España, o también el reflejo de la falta de implicación o interés ante algunos de los conflictos y problemas a la estabilidad más importantes, de mayor duración y con mayor número de víctimas en África, como muestra la exclusión de Sudán, Sudán del Sur y República Democrática del Congo de los futuros programas de desarrollo.

En este sentido, encontramos una mayor convergencia entre el documento de la Estrategia española de seguridad de 2011 y el Plan Director de la cooperación española para el periodo 2009-2012 que en el caso de los respectivos documentos de 2013. El Plan Director 2009-2012 consideraba África Subsahariana como una prioridad para el desarrollo: “el despliegue en el África Subsahariana será acorde con la prioridad que tiene esta región en la nueva política española de cooperación al desarrollo” y África Occidental como una “región prioritaria para la Cooperación Española”.⁴⁴ Asimismo, tanto en el documento del Plan África 2006-2008 como en el segundo Plan África para el periodo 2009-2012, se manifestaba la misma relevancia del continente africano para la política exterior española.⁴⁵

Podemos concluir esta sección afirmando que existe una mayor continuidad en el ámbito de la seguridad que en la esfera del desarrollo. Las estrategias de 2013 y de 2011 son muy parecidas, no presentan diferencias fundamentales, representan una continuidad y articulan una política de Estado. Los planes directores de desarrollo sin embargo presentan muchas diferencias y se ven muy afectados por el contexto económico, hasta el punto de hacer desaparecer en el plan actual los programas para un número importante de países que deberían ser prioritarios desde el punto de vista de los desafíos que plantean, contradiciendo de esta forma la atención que se les dedica en el texto de la estrategia de seguridad vigente.

⁴³ *Ibid.*, p. 16.

⁴⁴ "Estrategia Española de Seguridad" (2011), pp. 88 y 212; otras referencias a la consideración de África Subsahariana como prioridad pueden verse en las páginas 72 y 212.

⁴⁵ Véase un desarrollo más extenso sobre en este sentido en Alaminos Hervás, María Ángeles: “La política exterior de España hacia África Subsahariana a través del análisis crítico de los Planes África”, *UNISCI Discussion Papers*, nº27 (Octubre 2011), pp. 189-197, en <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/38149/36901>.



4. Conclusión

La Estrategia de Seguridad Nacional aprobada el 30 de mayo de 2013 insiste en un enfoque o “visión integral” de la seguridad nacional. Esta visión responde a la necesidad de adaptarse a “las transformaciones globales” y de dar respuesta “a los crecientes desafíos” del mundo actual, mediante un concepto de seguridad que se define como:

*“amplio y dinámico, para cubrir todos los ámbitos concernientes a la seguridad del Estado y de sus ciudadanos, que son variables según las rápidas evoluciones del entorno estratégico y abarcan desde la defensa del territorio a la estabilidad económica y financiera o la protección de las infraestructuras críticas”.*⁴⁶

En la Estrategia Española de Seguridad aprobada en junio de 2011 ya se hacía hincapié en el concepto de “enfoque integral”, concepto básico que la estrategia pretendía “impulsar” y que se definía como la integración de “todas y cada una de las dimensiones de la seguridad, haciéndolas converger hacia objetivos comunes y conscientes de las múltiples relaciones que existen entre ellas”.⁴⁷

Es además un concepto que remite al “enfoque multidimensional” de Naciones Unidas, y al “comprehensive approach” o enfoque integral de la Unión Europea (UE), organizaciones que han desarrollado progresivamente en las últimas décadas un enfoque holístico como guía de su actividad en el ámbito de la seguridad, de forma particular en lo referente a la gestión de crisis y la resolución de conflictos.⁴⁸ La Estrategia se inserta en un marco europeo y multilateral, considerados necesarios e imprescindibles ya que “las respuestas unilaterales y aisladas no son eficaces, por su carácter incompleto y parcial, frente a unos retos que exigen un enfoque multidisciplinar y una acción conjunta”.⁴⁹

Sin embargo, el término “enfoque integral” es ambiguo, se define de forma amplia pero inespecífica y genera diversas interpretaciones en función de los objetos que hay que asegurar, del porqué y de la forma para hacerlo, mediante la integración o coordinación de diversas políticas, mecanismos e instrumentos.⁵⁰

Uno de los aspectos fundamentales del enfoque integral es, como hemos visto, la relación que establece entre la seguridad y el desarrollo, es decir, la interdependencia y la vinculación estrecha entre ambos, o bien, la relación entre el subdesarrollo y la inseguridad o el conflicto.

En este artículo hemos intentado esclarecer el enfoque de la Estrategia Nacional de Seguridad hacia África Subsahariana en el marco de este enfoque integral que fusiona las

⁴⁶ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), pp. 5-6.

⁴⁷ “Estrategia Española de Seguridad” (2011), p. 16.

⁴⁸ Véase la Comunicación Conjunta de la Comisión Europea y la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo y al Consejo: “El enfoque integral adoptado por la UE en relación con los conflictos y las crisis exteriores”, JOIN (2013) 30 final, Bruselas (11 de diciembre del 2013).

⁴⁹ “Estrategia Española de Seguridad” (2011), p. 6.

⁵⁰ Véase a este respecto por ejemplo el análisis de Drent, Margriet: “The EU’s Comprehensive Approach to Security: A Culture of Co-ordination?”, *Studia Diplomatica*, vol. 2, nº LXIV (2011); también Woollard, Catherine: “The EU and the Comprehensive Approach”, *Discussion points for the Civil Society Dialogue Network meeting: The EU’s Comprehensive Approach to External Action: Gathering Civil Society Input*, Bruselas (January 2013).



vertientes securitaria y desarrollista. Este nexo seguridad-desarrollo genera una aproximación compleja y polémica que puede favorecer la búsqueda de objetivos meramente securitarios, obviando otras dimensiones, como el desarrollo económico⁵¹, centrando de esta manera el interés en “el fomento de nuestra seguridad”⁵², en detrimento de relaciones equilibradas con los terceros países y alejándose del análisis de las necesidades sobre el terreno.

Además, podemos afirmar para concluir que el lugar que ocupa África Subsahariana en la estrategia de seguridad de España no es un lugar prioritario (así como no lo es tampoco en el caso de la UE). África adolece de la falta de implicación y voluntad política, así como de la falta de dedicación de recursos, generando una contradicción entre el discurso oficial de los documentos relativos a la seguridad y al desarrollo y la práctica, lo cual origina un gap anterior incluso a la activación de los mecanismos necesarios para la implementación de la estrategia.

⁵¹ Véase el desarrollo del argumento en Duffield, *op. cit.*

⁵² "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 17.



LOS CONFLICTOS ARMADOS EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

Javier-Ignacio García¹
IE University / UNISCI

Resumen:

Los conflictos armados están considerados por la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 como uno de los riesgos o amenazas principales a los que España tiene que hacer frente. Se trata de una muestra de continuidad con la Estrategia Española de Seguridad 2011, el primer documento de este tipo aprobado en España, que también incluía a los conflictos armados como una de los principales riesgos o amenazas a la seguridad española. Sin embargo, las formas que ambos documentos estratégicos tratan el fenómeno de los conflictos armados y las líneas de acción que proponen para darle respuesta son muy diferentes. La aproximación a los conflictos como riesgo o amenaza a la seguridad es radicalmente distinta en las dos Estrategias Nacionales de Seguridad aprobadas en España hasta la fecha. Aunque, en teoría, ambos textos comparten una visión "integral" y multidimensional de la seguridad, en la práctica la estrategia de 2013 está mucho más centrada que la anterior en una perspectiva de los conflictos armados como un asunto de Defensa. El artículo analiza las características de los conflictos armados actuales, seguido de un repaso al contexto estratégico de España, para comprobar después si la actual Estrategia Nacional de Seguridad da respuesta a estas realidades. También se hace un análisis crítico de la forma en la que la Estrategia Nacional de Seguridad 2013 trata el tema de los conflictos armados como riesgo o amenaza, así como las líneas de acción que propone, comparándola con la diferente aproximación que se utilizó en la Estrategia Española de Seguridad de 2011.

Palabras clave: Estrategia Nacional de Seguridad, Estrategia Española de Seguridad, política española de seguridad y defensa, conflictos armados, seguridad europea, seguridad internacional.

Title in English: "Armed Conflicts in the National Security Strategy 2013"

Abstract:

The Spanish National Security Strategy 2013 considers armed conflicts as one of the main risks or threats that Spain has to confront. This is an example of continuity with the 2011 Spanish Security Strategy, the first document of its kind adopted in Spain, which also included armed conflicts and their consequences as one of the threats to the Spanish security. However, the perspectives used by the two strategic documents to analyze armed conflicts are very different, as are the proposed Lines of Action to face them. The approach to armed conflicts as security threat is radically different in the two National Security Strategies adopted in Spain to date. In theory, both texts share a "comprehensive" and multidimensional view of security. In practice, when dealing with armed conflicts, the National Security Strategy 2013 is much more Defense-focused than the previous one. This article analyzes the characteristics of today's armed conflicts, followed by a study of the Spanish strategic context, as a starting point to examine whether the National Security Strategy 2013 reflects the current international environment or not. The article also includes a critical analysis of the perspective employed by the National Security Strategy 2013 when addressing armed conflicts, comparing it with the different approach that was used in the Spanish Security Strategy 2011.

Keywords: National Security Strategy, Spanish Security Strategy, Spanish Policy of Security and Defense, Armed Conflicts, European Security, International Security.

Copyright © UNISCI, 2014.

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

¹ El Dr. Javier Ignacio García González es profesor de relaciones internacionales, globalización y ciencias políticas en la Escuela de Comunicación de IE University, es investigador senior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.

Dirección: Escuela de Comunicación, IE University, Campus de Santa Cruz la Real, C/ Cardenal Zúñiga 12, 40003 Segovia, España

E-mail: javier.garcia@ie.edu.



1. Introducción

La aprobación de la Estrategia de Seguridad Nacional en mayo de 2013 (ESN-2013) ha supuesto un paso más en el proceso de normalización del diseño y la implementación de la política de seguridad española, tradicionalmente bastante diferente del que se llevaba a cabo en los países que habitualmente denominamos de “nuestro entorno” político, económico y estratégico. La ESN-2013 se trata del segundo documento de este tipo firmado por un Presidente del Gobierno, tan solo dos años después de que el entonces Presidente Rodríguez Zapatero —perteneciente al Partido Socialista Obrero Español— sancionara la que fue la primera estrategia nacional de seguridad elaborada en este país, la denominada “*Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*” (EES-2011)². Este documento pionero, anunciado al principio de la legislatura 2008-2011, tendría una gestación larga y compleja, siendo fundamental en su resultado final la coordinación de Javier Solana, responsable en su momento de la primera estrategia de la Unión Europea, la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. La tardía publicación del documento español y el cambio de gobierno pocos meses después no harían posible su desarrollo y puesta en práctica, aunque el trabajo desarrollado en su elaboración se vería reflejado en el documento estratégico del nuevo gobierno.

El documento aprobado en 2013 no es por tanto el resultado de un completo proceso de definición y redacción de una nueva estrategia desde nuevos planteamientos, sino que estamos básicamente ante una revisión del trabajo realizado durante el gobierno socialista —lo toma como punto de partida—, intentando solventar algunos de los problemas que afectaban a la EES-2011 desde sus primeros momentos³ y, en particular, dos aspectos que condicionan de forma clara el contenido del texto renovado: la búsqueda del necesario acuerdo o consenso con otras fuerzas políticas en lo que debería considerarse una Política de Estado —que ha sido uno de los requerimientos para sacar adelante la ESN-2013— y la aprobación del documento en un momento relativamente temprano de la legislatura, para permitir su desarrollo e implementación.

Ambas condiciones darán como resultado una estrategia esencialmente continuista con la anterior en sus principales planteamientos y líneas de acción, que evita rupturas de gran calado con el texto precedente. Así, la visión “integral”⁴ o multidimensional de la seguridad —no sólo como sinónimo de defensa o seguridad militar—, está en el punto de partida de ambas, la interpretación de la situación y papel de España en el contexto internacional y de seguridad no varía demasiado y la identificación de riesgos y amenazas se comparte en su mayoría, como ocurre también con las líneas de acción que se proponen para afrontarlos.

Esta continuidad, que se mantiene en buena medida a lo largo de ambas estrategias, tendrá, no obstante, matices significativos en algunos ámbitos. Uno de los apartados donde podremos verlo de una forma particularmente clara será en el tratamiento que se da en ambos documentos a los “conflictos armados”. Ambas estrategias compartirán la consideración de los conflictos armados como uno de los riesgos y/o amenazas para la seguridad, pero las aproximaciones en ambos documentos presentarán diferencias apreciables, no pudiéndose

² “Estrategia Española de Seguridad” (2011).

³ Sobre los problemas de la Estrategia Española de Seguridad 2011, ver García González, Javier I.: “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 (Octubre 2011), pp. 112-113.

⁴ Sobre el “Enfoque Integral” en la gestión de crisis y, en ese mismo sentido, sobre la concepción “integral” de la seguridad ver: Colom, Guillem: “El largo camino hacia la gestión integral de crisis en la Unión Europea”, en *UNISCI Discussion Papers*, nº 34 (Enero 2014), pp. 31-48.



afirmar claramente que los planteamientos de la ESN-2013 mejoren la visión recogida en la EES-2011, sobre todo en la consideración “integral” o multidimensional de los conflictos armados y en las líneas de acción para enfrentarlos, más próximas al ámbito de la Defensa o al concepto más amplio de Seguridad. El análisis de los planteamientos y propuestas de las estrategias en este ámbito, y sus posibles fortalezas y deficiencias centrarán por tanto nuestra atención en las siguientes páginas.

2. Los conflictos armados en la segunda década del siglo XXI

No resulta sorprendente que la ESN-2013 abra el capítulo dedicado a los riesgos y amenazas a la seguridad con el apartado dedicado a los conflictos armados. También en la actualidad las interacciones y relaciones entre los actores internacionales se pueden situar en ese *continuum* que va de la cooperación al conflicto⁵, en el que el conflicto armado —guerra incluida— constituye su manifestación más extrema y más peligrosa. Si hay un fenómeno que afecta sin duda alguna a la seguridad concebida como seguridad del Estado, es un conflicto armado. Si ampliamos nuestra perspectiva incluyendo a la seguridad humana⁶, ningún riesgo o amenaza será más importante para la seguridad del individuo que aquél que puede afectar directamente al más vital de sus intereses, su propia vida. Se entiende así perfectamente que la ESN-2013 considere que “los conflictos armados siguen representando una amenaza capital para la seguridad”⁷.

El análisis de las tendencias sobre frecuencia y tipología de los conflictos armados en los últimos años nos indica que las estrategias de seguridad españolas se han enfrentado a un contexto que no ha sufrido transformaciones esenciales recientes, aunque sí algún cambio puntual en los últimos años que deberá confirmar o no su continuidad. De hecho, las tendencias en la conflictividad que se presentan en los primeros años de la segunda década del siglo XXI son muy similares a las de la década anterior, y tendríamos que remontarnos a los años inmediatamente posteriores al final de la Guerra Fría para encontrar diferencias cuantitativas significativas.

Según los datos del Uppsala Conflict Data Program (UCDP)⁸ de la Universidad de Uppsala, los años transcurridos del siglo XXI son, en conjunto, el periodo con una menor cantidad de conflictos armados desde la década de los 70 del pasado siglo⁹. De acuerdo a sus criterios, a lo largo del año 2012 aparecen registrados 32 conflictos armados activos¹⁰ —5 menos que en el año 2011—, lo que supone una de las menores cifras contabilizadas a lo largo de lo que llevamos de siglo¹¹ y también del periodo posterior a la Guerra Fría.

⁵ Brecher, Michael y Ben Yehuda, Hemda (1989): “System and crisis”, en Brecher, Michael y Wilkenfield, Jonathan (eds.) (1989): *Crisis, Conflict and Instability*, Oxford, Pergamon Press, p. 5.

⁶ Sobre el concepto y los debates acerca de “Human Security” ver Kerr, Pauline (2012): “Human Security”, en Collins, Allan: *Contemporary Security Studies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 104-116.

⁷ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. 24.

⁸ Themnér, Lotta y Wallensteen, Peter: “Armed Conflicts, 1946-2012”, *Journal of Peace Research*, vol. 50, nº 4 (2013), p. 509-521.

⁹ Themnér y Wallensteen, *op. cit.*, p. 509.

¹⁰ El Uppsala Conflict Data Program considera “conflicto armado” a aquel enfrentamiento armado que ha causado un mínimo de 25 muertos relacionados con los combates en un año. El conflicto armado se considera dentro de la categoría de “Guerra” cuando ha causado, debido a los combates, 1.000 o más muertos en un año. Para otras definiciones utilizadas por el UCP consultar www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions.

¹¹ El año con menos conflictos armados según el UCDP fueron 2002, 2003 y 2010, con 32, 31 y 32 conflictos armados activos respectivamente.



Analizando los datos precisamente desde ese momento, de enorme relevancia por los profundos cambios que se producen en el sistema internacional, el pico de mayor conflictividad se encuentra en los primeros años 90, con más de 50 conflictos anuales entre 1990-92 y con alrededor de 40 en el periodo entre 1995 y 1999¹². La evolución posterior parece confirmar la reducción de conflictos durante el siglo XXI con respecto al final del siglo pasado —manteniéndose entre 31 y 35 con algún repunte puntual que llegó a los 37—, pero a la vez parece difícil que se produzca un descenso por debajo de la treintena, cifra a la que nos hemos acercado en varias ocasiones en la última década, pero que no se ha superado a la baja a nivel global desde finales de los 70. El descenso de la conflictividad parece que ha tocado suelo y es difícil que se reduzca más en el contexto actual, no siendo extraño algún incremento puntual.

Si nos referimos sólo a los conflictos armados que el UCDP califica como “Guerras” —al menos 1.000 muertos en un año—, la situación y la tendencia es similar. En el año 2012 fueron 6 de los 32 conflictos armados reseñados los que alcanzaban esa categoría, una cifra que se ha mantenido más o menos estable en la última década (entre 4 y 7 casos activos al año), tras el descenso que se produjo a comienzos del nuevo siglo, cuando se dejaron atrás las habituales cifras de dos dígitos (entre 10 y 15 guerras al año).

Otros estudios con distinta metodología —que toman el número de muertos como una de múltiples variables para clasificar los conflictos—, nos proporcionan cifras ligeramente superiores a los datos de la Universidad de Uppsala, aunque no hacen cambiar significativamente las tendencias. Según la edición de 2013 del Conflict Barometer¹³ del Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK), los conflictos incluidos en las categorías de “Guerra Limitada” o “Guerra” (los dos tipos de conflicto de alta intensidad que implican un uso de la violencia por los actores de forma repetida, no esporádico) son 45 en todo el mundo, sólo uno menos que la cifra del año 2012 y en niveles bastante similares a los de la mayor parte de los años del periodo que ha transcurrido de este siglo. De acuerdo a los criterios del HIIK, los conflictos de alta intensidad se incrementaron constantemente hasta el año 1992, en el que se contabilizaban 51 casos. En los años posteriores la conflictividad armada se reduciría de forma importante, para repuntar de nuevo con 45 casos en el año 2003, momento a partir del cual la cifra ha ido oscilando de forma irregular entre los 31 y los 44¹⁴, sin tendencia definida al alza o a la baja. Los datos proporcionados por publicaciones como *Alerta 2013*¹⁵, también con su propia metodología a la hora de clasificar los conflictos, nos ofrecen información no muy diferente: 38 conflictos armados durante 2012, frente a 40 durante 2011, o 30 durante 2010 y 2007¹⁶.

En cuanto a la tipología de estos conflictos, como viene ocurriendo desde los años 60 del pasado siglo, la mayoría son conflictos de tipo intraestatal —31 de los 32 contabilizados por el UCDP—, poniéndose claramente de manifiesto el tipo de escenario más probable al

¹² Themnér y Wallenstein, *op. cit.*, p. 511.

¹³ Sobre la metodología utilizada en el HIIK para sus investigaciones en conflictos ver www.hiik.de/en/methodik/index.html; en cada "Conflict Barometer" anual, el primer apartado se dedica a la metodología aplicada en cada informe, que a partir de 2011 incluye aspectos cuantitativos y cualitativos, considerando en conjunto una decena de elementos y variables a la hora de clasificar los conflictos políticos —violentos y no violentos—.

¹⁴ Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIK): "Conflict Barometer", nº 22 (2013), p. 16.

¹⁵ Editado por la Escola de Cultura de Pau (ECP), Universitat Autònoma de Barcelona. Sobre la metodología y las definiciones de conflicto armado utilizadas en este informe ver Escola de Cultura de Pau (2013): *Alerta 2013! Informe sobre Conflictos, Derechos Humanos y Construcción de la Paz*, Barcelona, Icaria, p. 32

¹⁶ Escola de Cultura de Pau (2011): *Alerta 2011! Informe sobre Conflictos, Derechos Humanos y Construcción de la Paz*, Barcelona, Icaria, p. 19.



que la ESN-2013 tendrá que hacer frente durante su vigencia. Entre estos conflictos se encontrarán casos de muy distinta naturaleza, desde situaciones de enfrentamientos asimétricos y de insurgencia como Afganistán, hasta estados fallidos como Somalia, pasando por enfrentamientos civiles de origen étnico, entre gobiernos y grupos opositores y rebeldes de todo tipo (luchando por el control del gobierno, el territorio, los recursos...), milicias vinculadas a radicales religiosos o grupos terroristas, etc.

Como dato especialmente relevante en 2012, el 25% de estos conflictos —8 en concreto— estaba internacionalizado, esto es, contaban con intervención internacional de uno o varios Estados externos, apoyando con tropas a una o a ambas partes en conflicto¹⁷. Como señalan Themnér y Wallensteen, esto supone que nos encontramos con el cuarto año consecutivo en el que el porcentaje de conflictos en el que están involucradas tropas de terceros Estados está por encima del 20%¹⁸, lo que se pueden considerar datos muy elevados y que constituyen una situación sin precedentes en el periodo posterior a la II Guerra Mundial. Como señala el SIPRI Yearbook 2013 “en los últimos años se ha producido un incremento en el número de conflictos que están internacionalizados, esto es, en los que existe otro Estado apoyando a una u otra parte. Tal implicación a menudo tiene como efecto un incremento de las víctimas mortales que se producen y prolongan los conflictos”¹⁹. Este incremento reciente sería, de confirmarse en el tiempo, la principal novedad de los últimos años, y en este sentido podría estar avanzándose una tendencia que probablemente debería ser tenida en cuenta en la planificación de escenarios futuros.

En cuanto al número de conflictos armados interestatales —que enfrenta directamente a Estados así reconocidos— ha sido muy pequeño en los últimos años; tan sólo un caso en 2012²⁰ —Sudan contra Sudan del Sur—, y ninguno en 2013²¹. Así, durante lo que llevamos de siglo XXI la tendencia a su reducción (desaparición algunos años) se ha mantenido como constante, aunque se trata de un tipo de conflicto que históricamente reaparece con frecuencia y que los Estados seguirán teniendo en cuenta. De hecho, el informe del HIIK de 2013 recogía 11 casos de conflicto interestatal en la categoría de “crisis violentas” —que no llegan por intensidad a entrar en las categorías de guerra que antes hemos referido, pero que contemplan un uso de la violencia ocasional —no generalizada— por los actores, susceptible de una eventual escalada²². Igualmente, Alerta 2013 recoge 15 casos que no llegan a considerarse por sus características como “conflictos armados” entre Estados pero que entran en la categoría de “Tensión”, en cuya definición se incluye la posibilidad de un uso limitado de la violencia por los actores²³. Concretamente, estos casos de conflicto (sin uso generalizado de la violencia) entre Estados suponen el 16,4% de todas las situaciones de “Tensión” que se incluyen en el informe, correspondiendo el 56% a Tensiones “internas o intraestatales” —que son las mayoritarias, como los propios conflictos armados— y el 27,6% restante a Tensiones internas internacionalizadas. Incluso los análisis sobre posibles conflictos en el futuro siguen considerando el enfrentamiento entre Estados como probable, tanto entre Estados individualmente como formando parte de coaliciones, aunque reconocen que el conflicto intraestatal sigue siendo el escenario más probable a corto y medio plazo²⁴.

¹⁷ *Ibid.*, p. 510.

¹⁸ *Ibid.*.

¹⁹ SIPRI Yearbook 2003, Armed Conflict, Summary, en www.sipri.org/yearbook/2013/01.

²⁰ Tanto según los datos del UCDP, ver Themnér, y Wallensteen, *op. cit.*, p. 510, como según la metodología del instituto alemán, ver: "Conflict Barometer 2013", *op. cit.*, p. 17.

²¹ Conflictos armados clasificados como Guerra; en este sentido ver: "Conflict Barometer 2013", *op. cit.*, p. 17.

²² *Ibid.*, *Idem.*

²³ Para la definición completa de “Tensiones” ver Escola de Cultura de Pau: *Alerta 2013!*, *op. cit.*, p. 89.

²⁴ Ministry of Defence (United Kingdom) DCDC: "Future Character of Conflict", London (2010), pp. 15-16, 30.



Si nos detenemos en las zonas geográficas donde los conflictos tienen mayor incidencia, aspecto básico para una estrategia de seguridad nacional, los datos muestran como la mayor parte de los 32 conflictos activos en 2012 según el UCDP se concentran en dos regiones principalmente, África con 13 casos y Asia con 10, seguido a gran distancia por Oriente Medio con 5 casos y Europa y América con 2 cada una²⁵. Este ha sido el panorama general no sólo durante este siglo, sino en todo momento después del final de la Guerra Fría. Si en 2011 y en 2012 el continente con mayor número de conflictos armados era África, en el periodo 2003-2010 fue Asia la que estuvo a la cabeza, seguida de África. Hasta entonces, entre 1989 y 2002 la región asiática había contado con una mayor cifra de conflictos anuales en 9 ocasiones mientras África ocupó la primera posición en 5, alternando una con otra sin que se pueda identificar una tendencia clara en ningún sentido.

Conclusiones parecidas se extraen de los datos de los informes Alerta de los últimos años²⁶. Si durante 2012 África aparece como la región con más conflictos armados, con 13 casos, seguida muy de cerca por Asia con 12 casos, durante los años anteriores será Asia la región que encabece la lista en más ocasiones, igualada con África muchos años y seguida por ésta a no mucha distancia en otros. Regularmente estas dos regiones han concentrado la mayor parte de los conflictos armados activos en el mundo a considerable distancia del resto de zonas, ocupando normalmente el tercer puesto la región de Oriente Medio.

Los datos de los otros estudios que hemos citado introducen algún matiz al utilizar referencias geográficas distintas. De acuerdo al Conflict Barometer del HIIK correspondiente a 2013, la zona con mayor número de conflictos de alta intensidad es el África Subsahariana con 18 casos, seguido de la región Oriente Próximo-Magreb con 12 casos²⁷. Le siguen a mucha distancia la región de Asia-Oceanía (8), el continente americano (6) y Europa (1). Sin embargo, al analizar los datos de años anteriores esta distribución de la conflictividad no ha sido así de forma regular. Desde el año 2006 el África Subsahariana, Asia-Oceanía y la región de Oriente Medio-Magreb se han ido alternando en las 3 primeras posiciones de mayor conflictividad mundial, sin ningún tipo de regularidad o tendencia mas allá de que los conflictos de alta intensidad se han concentrado en estas tres regiones.

En definitiva, éste es el panorama de la conflictividad armada internacional al que debería dar respuesta la ESN-2013 y cualquier revisión próxima de estos documentos. Cómo evolucione la frecuencia de estos conflictos armados, su tipo y su localización geográficas son factores que, interactuando con otros elementos como nuestros intereses nacionales, nuestras alianzas, nuestros compromisos internacionales o nuestros objetivos de política exterior, seguridad y defensa —que superan el ámbito de este trabajo—, son los que deberían haber sido tenidos en cuenta en la redacción de la estrategia y deberían influir decisivamente en su implementación y en sus eventuales revisiones.

3. España en el actual contexto de seguridad internacional y su repercusión sobre el tratamiento de los conflictos armados

España es un miembro importante de la Unión Europea —el quinto país de la Unión en términos de población y de PIB (Producto Interior Bruto)²⁸—, un país mediterráneo por

²⁵ Themnér y Wallenstein, *op. cit.*, p. 511.

²⁶ Disponibles en www.escolapau.uab.es.

²⁷ "Conflict Barometer 2013", *op. cit.*, p. 17.

²⁸ Eurostat: "Basic figures on the EU – First quarter 2014", en <http://goo.gl/hREqgl> (Abril 2014).



posición y vocación, aliado en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y miembro relevante de la comunidad iberoamericana. Es el sexto contribuyente mundial al Sistema de Naciones Unidas, ha prestado un importante número de efectivos en operaciones de mantenimiento de la paz de la organización y es candidata al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el bienio 2015-2016²⁹. Invitado permanente del G-20, España tiene una economía fuertemente internacionalizada y es el décimo primer país del mundo en Inversión Exterior Directa. De acuerdo al Informe Elcano de Presencia Global 2014³⁰ —que se elabora a partir de indicadores económicos, militares y de “presencia blanda”³¹—, España ocupa el puesto número 13 en el ranking general, el mismo que ocupa nuestra economía en el mundo por tamaño del PIB³². En definitiva, un conjunto de características que permiten considerar a España como una potencia media —así la definirá la EES-2011, aunque no aparecerá este concepto en la ESN-2013—, integrada en una sociedad internacional que ahora se percibe como global. Un país con intereses y condicionantes propios, pero también con intereses, responsabilidades y compromisos compartidos derivados de esta integración y de la interdependencia creciente. A ello hay que sumar, y se trata de un aspecto básico, la fuerte crisis económica que España está sufriendo desde 2008, cuyas consecuencias también afectan al papel del país en el mundo y a su acción exterior.

Sin embargo, todos estos datos dicen muy poco si los contemplamos fuera del contexto internacional en el que nos estamos moviendo en este momento. Un entorno estratégico, a principios de la segunda década del siglo, en el que se están redefiniendo tanto algunos presupuestos vigentes aún desde la Guerra Fría, como muchos de los procesos que se han estado produciendo en los últimos 20 años en el marco de la globalización multidimensional del sistema internacional que se ha producido. La ESN-2013 y cómo se aborde el tema de los conflictos armados es dependiente directamente de este contexto.

Como señala el Real Instituto Elcano en un reciente informe, “la integración europea sigue constituyendo la principal apuesta estratégica de la política exterior española”³³. La Unión Europea debería aparecer en ese sentido como el primer ámbito de referencia de España en su política de seguridad —en sentido amplio, no solo defensa—, lo que parece difícil de sostener en el momento actual. Sin restar importancia a la treintena de misiones y operaciones lanzadas por la Unión Europea desde 2002 en el marco de su Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), lo cierto es que estamos bastante lejos de lo que señalaba la Estrategia de Seguridad de la Unión Europea de 2003: “La creciente convergencia de los intereses europeos y el fortalecimiento de la solidaridad dentro de la UE convierten a la Unión Europea en un actor creíble y eficaz. Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor”³⁴. Más bien todo lo contrario, en los últimos años hemos asistido a constantes diferencias entre los principales socios de la Unión con respecto a las cuestiones de seguridad y, en particular, sobre la participación en la gestión de conflictos armados. No son sólo las conocidas divergencias sobre la intervención en Irak en 2003 o las diferentes posiciones de

²⁹ Ver el folleto oficial de la candidatura MAEC: “España 2015-2016”, Candidata al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Madrid (Junio 2013), en <http://goo.gl/xNp1iQ> (Abril 2014).

³⁰ Olivé, Iliana, Gracia, Manuel y García-Calvo, Carola: “Informe Elcano de Presencia Global 2014”, *Real Instituto Elcano* (2014), p. 24.

³¹ Esta categoría incluye migraciones, turismo, deporte, cultura, Internet, tecnología, ciencia y educación y cooperación al desarrollo.

³² World Bank: “GDP Ranking 2012”, en databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf (Abril 2014).

³³ Molina, Ignacio (coord.): *Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*, Real Instituto Elcano *Informe Elcano* 15 (Febrero 2013), pp. 11 y 48.

³⁴ “Estrategia Unión Europea 2003”.



socios tan importantes como Alemania en el conflicto en Libia, o la falta de acuerdo sobre la guerra en Siria y el raquíctico papel desarrollado en las “Primaveras” árabes, sino que se puede observar claramente en las diferentes posturas que en el momento de escribir este texto tienen los principales países europeos sobre las sanciones a Rusia por sus acciones en Crimea y su política respecto de Ucrania.

Las esperanzas en que el Consejo Europeo sobre Seguridad y Defensa de diciembre de 2013 supusiera un paso adelante definitivo en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa y sus instrumentos, se vieron pronto truncadas por unos resultados más que discretos, que no han contribuido a reforzar la falta de capacidad y credibilidad de la Unión como actor de seguridad global e incluso regional. Probablemente, como señalaban las conclusiones del Consejo, “la Unión Europea y sus Estados miembros pueden aportar al escenario internacional la capacidad única de combinar, de modo coherente, unas políticas y unos instrumentos que van desde la diplomacia, la seguridad y la defensa hasta las finanzas, el comercio, el desarrollo y la justicia”³⁵, pero los hechos demuestran continuamente en los últimos años que no existe ni el consenso, ni el compromiso, ni la credibilidad para hacerlo.

Sólo la voluntad política de algunos países miembros —especialmente cuando coincide con sus propios intereses nacionales—, ha evitado la inacción casi absoluta de la Unión en varios de los escenarios donde ahora opera en misiones militares de cierta entidad. Bajo la bandera de la PCSD estamos asistiendo a lo que son intervenciones en conflictos armados lideradas por algún país miembro de la UE con intereses en la zona, a las que se consiguen sumar ayudas más o menos testimoniales de otros socios principalmente por solidaridad, compromisos o intereses más bilaterales que multilaterales. Las últimas misiones de la UE en Mali o la operación en la República Centroafricana (EUFOR RCA³⁶) reproducirían este esquema, que el periodista Miguel González describía de una forma muy gráfica: “Francia lanza in extremis una operación militar en una antigua colonia africana (Serval en Malí, Sangaris en la RCA) y España acaba atendiendo la petición de solidaridad de su aliado, aunque sea arrastrando los pies”³⁷. Este tipo de actuaciones de entidad limitada, articulados a través de la PCSD pero más bien resultado de compromisos puntuales, casi coaliciones ad-hoc, ha constituido y probablemente seguirá constituyendo uno de los principales marcos de empleo de los distintos instrumentos con los que cuenta España en situaciones de conflicto internacional. Las limitaciones presupuestarias y de recursos a la que España y sus Fuerzas Armadas están sometidas tampoco permiten ser muy ambicioso en estos aspectos. En conjunto, aun siendo el 5º país de la UE según los datos que señalábamos arriba, la capacidad de influencia y autonomía que se le podría suponer a un país como España no parece ser especialmente relevante.

En definitiva, en cuestiones de seguridad Europa no es un actor global y su papel es más que modesto como actor regional, incluso en sus áreas geográficas más próximas como su vecindario del este, del mediterráneo o del África subsahariana, donde la presencia e influencia de Estados europeos concretos, aunque limitada, puede llegar a ser más importante que la de la propia Unión. Este contexto debe ser tenido en cuenta en el diseño y la implementación general de la Estrategia, pero es especialmente relevante al considerar cómo España deberá actuar frente a escenarios de conflicto armado que afectan a sus intereses de todo tipo, directos o indirectos. Intencionadamente ni siquiera hemos mencionado el papel de

³⁵ Consejo Europeo: “Conclusiones del Consejo Europeo”, parte I, puntos 1-22, 19 y 20 de diciembre de 2013, par. 5.

³⁶ La operación fue finalmente lanzada en abril; Council of the European Union: “EU military operation in the Central African Republic launched”, 7672/14, Brussels, (1 de abril del 2014).

³⁷ González, Miguel: En la Frontera sur de la “Yihad”, *El País*, 2 de marzo de 2014.



la UE en la estricta defensa territorial de los países de la Unión —que parece volver a la agenda de seguridad de muchos países a partir de la política rusa con Ucrania— que quedará fuera de la órbita de la Unión y descansará sobre la OTAN.

La dinámica descrita en la Unión Europea se sitúa a su vez en un contexto de profundo cambio del entorno estratégico global. Europa y el área euro-atlántica —marco de la relación transatlántica con Norteamérica— han dejado de ser el eje del funcionamiento de la actual sociedad internacional, que se ha desplazado hacia la región Asia-Pacífico, donde China ya es una potencia central y los escenarios de conflicto actuales y potenciales son numerosos. Estados Unidos ya ha reconocido claramente esta realidad del “giro” hacia Asia en sus documentos estratégicos (strategic pivot) y en su política exterior y de seguridad. Los países y los asuntos europeos, aunque siguen siendo importantes y unos aliados “críticos” —en el sentido de esenciales— para colaborar en algunas regiones, han perdido sin duda peso para los Estados Unidos, que han llevado a cabo en los últimos años un cierto proceso de “desenganche” y de retirada de Europa.

Durante la última década, Estados Unidos ha estado absolutamente condicionado militar y estratégicamente por su presencia en Irak y Afganistán, empeñado inicialmente en acciones bélicas convencionales y luego fundamentalmente en operaciones de contrainsurgencia (COIN) y de *State Building* o reconstrucción. La salida militar de estos teatros, donde se ha dedicado un enorme esfuerzo para su estabilización con dudoso éxito, está suponiendo lo que un autor como Mazarr define como el final del “paradigma de los estados fallidos”³⁸; Estados Unidos estaría cerrando una época en la que el foco y la mayor parte de los recursos han estado puestos sobre la amenaza y los peligros que suponían los Estados débiles o fallidos, para pasar a centrarse en otros objetivos de mayor importancia estratégica. Aunque amenazas como el terrorismo continúan ligadas a estos “Estados frágiles” y siguen siendo parte importante de la agenda de seguridad norteamericana, operaciones como las de Afganistán o Irak se descartan para el futuro por los mismos documentos estratégicos. Como señala la Defense Strategic Guidance de 2012, “las Fuerzas de los Estados Unidos ya no estarán dimensionadas para llevar a cabo operaciones de estabilidad prolongadas y de gran escala”³⁹, lo que también tendrá implicaciones para los socios y aliados al elaborar sus estrategias. El camino emprendido por Estados Unidos es otro, y como señala la Quadrennial Defense Review de 2014 “Estamos reposicionándonos para centrarnos en las oportunidades y desafíos estratégicos que definirán nuestro futuro: nuevas tecnologías, nuevos centros de poder y un mundo que es crecientemente más volátil, más impredecible y, en algunos casos, más amenazador para los Estados Unidos”⁴⁰. Como también plantea la QDR, esto exigirá un reequilibrio de las fuerzas para poder enfrentarse a un amplio espectro del conflicto: “las Fuerzas Armadas cambiarán el enfoque en términos de para qué tipo de conflictos se prepara en el futuro, poniendo un mayor énfasis en todo el espectro de posibles operaciones”. ¿Se debe tomar esto como guía para otros países?

Gran parte de estos cambios estratégicos están muy relacionados con el proceso de globalización, cambios que las estrategias de otros países también reconocen⁴¹. Un proceso

³⁸ Mazarr, Michael J.: "The Rise and Fall of the Failed-State Paradigm: Requiem for a Decade of Distraction", *Foreign Affairs*, vol 93, nº 1.

³⁹ Department of Defense: "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense" (January 2012), p. 6. Lo repetirá después la QDR.

⁴⁰ Department of Defense: "Quadrennial Defense Review 2014" (Marzo 2014), p. III.

⁴¹ Ver, por ejemplo, "A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy", U. K. Cabinet Office, Londres (Octubre 2010), p. 15.; Presidencia de la Republic: "Livre blanc sur la défense et la sécurité



que ha cambiado los equilibrios de un mundo donde la interconexión es creciente y donde los actores y sus intereses —económicos, políticos y también de seguridad— están en todos los continentes, configurando un sistema internacional cada vez más complejo sobre el que no hay acuerdo si es multipolar, apolar, nuevamente bipolar (USA-China) o de cualquiera de sus distintas variantes intermedias. Se denomine de una manera u otra, ciertamente un nuevo sistema internacional con nuevas reglas está surgiendo, cuya complejidad hace que se pueda definir de distinta forma distinta según los actores que se consideren —estatales y no estatales— y los ámbitos de los que se hable —económico, político, militar, cultural, etc.—. En este contexto, aunque los conflictos armados en términos generales han disminuido en este siglo, como vimos, las posibles fuentes de conflicto parece que se han multiplicado.

Aunque el nuevo papel que está asumiendo Rusia desde finales de 2013 en su conflicto con Ucrania ha resucitado la idea de la “amenaza” Rusa sobre Europa e incluso se habla en los medios de una especie de nueva Guerra Frías, el grado de interconexión en la actual sociedad internacional/global y las actuales dinámicas y funcionamiento del sistema hacen difícil pensar que se pueda volver a una situación de enfrentamiento en Europa (y en otras partes del mundo) parecida a la de hace 40-50 años. Es cierto que varios países europeos han vuelto la cabeza hacia Estados Unidos en busca de un “reaseguramiento” ante Rusia, pero no es probable que Estados Unidos ni quiera ni pueda recuperar una presencia en Europa que se parezca a la que tuvo durante la Guerra Fría. Rusia puede no llegar a ser el socio que Estados Unidos y la Unión Europea llevan décadas buscando, pero es poco probable que vuelva a ocupar el primer puesto entre las prioridades de la política exterior de Estados Unidos, que seguirán en la región Asia-Pacífico. En cambio, el contexto de seguridad en el Viejo Continente desde finales de 2013 ha vuelto a sacar a la luz la necesidad de que Europa sea capaz de ocuparse de su propia defensa, pero este es un mantra que ya se ha repetido muchas veces en los últimos cincuenta años, y no parece que pasemos por el mejor momento económico para hacerlo, incluso si apareciera la voluntad política de la que siempre se ha carecido.

En definitiva, la evolución reciente del marco estratégico puede indicarnos, como plantea Mead⁴², un “Retorno de la Geopolítica” o la vuelta al primer plano de las relaciones internacionales de los conflictos vinculados al territorio y al poder militar (caso de Crimea, las disputas territoriales en los mares de Asia, el control de Oriente Medio, el Ártico, etc.), pero el contexto en el que estos temas reaparecen es esencialmente distinto del de la Guerra Fría, con un grado de interconexión e interdependencia entre los actores que nada tiene que ver con el de aquel periodo y que ha transformado los esquemas de poder y de intereses, volviéndolos todavía más complejos; una anexión territorial que afecta a fronteras consolidadas, llevada a cabo por fuerzas armadas “sin identificación” y respondida (sin consenso entre aliados) con sanciones sobre personas concretas del entorno de un gobierno o, como mucho, sobre algunas empresas y sus directivos, puede ser una buena ilustración de ese nuevo entorno y las limitaciones que impone. Durante la Guerra Fría desde luego hubiera sido diferente.

Los cambios en una organización que tiene sus orígenes precisamente en la Guerra Fría, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) serán otro importante factor a tener en cuenta en los planteamientos de cualquier estrategia de seguridad sobre los conflictos

nationale”, Paris, (28 de abril del 2013), p. 41; “Finnish Security and Defence Policy 2012”. Prime Minister’s Office, 1/213 (2012), p. 17.

⁴² Mead, Walter Russell: “The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers”, *Foreign Affairs* (May/June 2014); el planteamiento ciertamente no es nuevo, y la idea general de que los aspectos geopolíticos de las relaciones internacionales siguen siendo importantes y no son un vestigio de la Guerra Fría ha sido mantenida por numerosos autores en los últimos años.



armados. El papel de la OTAN estará estrechamente ligado a la propia evolución estratégica de Estados Unidos, que sigue siendo su principal contribuyente. La OTAN es para Estados Unidos el principal instrumento de cooperación en seguridad y defensa con sus aliados europeos, manteniendo con la organización un “compromiso firme y decidido”⁴³. Para los aliados europeos —para la gran mayoría— es la forma de mantener a Estados Unidos “enganchado” a Europa, en ese contexto de giro hacia Asia-Pacífico del que ya hemos hablado.

Desde el final de la Guerra Fría y la desaparición de su adversario natural, el Pacto de Varsovia y la Unión Soviética, la OTAN ha sido una organización a la búsqueda de una misión, que ciertamente ha ido encontrando cuando las crisis de identidad iban apareciendo. Como ya se señalaba en 2006, “con poca fanfarria —e incluso menos aviso— la Organización del Tratado del Atlántico Norte se ha convertido en Global”⁴⁴. Con varias operaciones en marcha fuera del territorio de los países miembros (en los Balcanes y África, por ejemplo), durante la última década el objetivo fundamental de sus esfuerzos ha sido Afganistán, pero la próxima salida de este país de la mayor parte de los aliados parecía devolver a la organización a sus debates esenciales y a la definición de su papel en el nuevo contexto internacional. La realidad internacional parece haber ayudado a la organización en este debate.

El Concepto Estratégico de 2010 (CE-2010), además de la amenaza convencional, hablaba de la multiplicidad de nuevos riesgos y amenazas que aparecen en cualquier estrategia reciente, como la proliferación de armas de destrucción masiva y misiles, el terrorismo, los ciberataques, la seguridad de las infraestructuras, los riesgos tecnológicos, medioambientales y de recursos. Los efectos de la inestabilidad y los conflictos fuera de las fronteras de la Alianza también se incluyen en la visión del entorno de seguridad, pero merece destacarse la extensión del apartado dedicado a lo que ahora llama la “Gestión de Crisis”, que aludirá a la intervención de la OTAN en cualquier fase del desarrollo y gestión de un conflicto, desde su prevención, gestión de crisis y fase bélica, hasta la estabilización y la reconstrucción. Éste era el marco necesario para una operación como la de Afganistán —que carecía de él hasta ese momento— y lo deberá seguir siendo en el futuro para otras operaciones fuera del territorio OTAN que, si hubiera interés en lanzarlas, sin duda serán mucho más limitadas en participantes, tamaño, duración y objetivos. La intervención en Libia en 2011 que finalmente gestionó la OTAN nos sirve de ejemplo. La evolución de los planteamientos estratégicos norteamericanos que hemos expuesto más arriba y el contexto político y de crisis económica en Europa así lo sugieren. Ciertamente, el papel global de la OTAN que el CE-2010 le permitió asumir vuelve a ser objeto de debate en la actualidad, pero no se cuestiona en modo alguno la continuidad de la organización debido al propio desarrollo de los acontecimientos internacionales. Los sucesos en Ucrania en 2014 —con el precedente de Georgia en 2008— han devuelto la atención de la Alianza al propio continente europeo y a sus misiones originales (que se mantienen por supuesto en el CE-2010), la defensa del territorio y la población de los países miembros y la disuasión. No son por tanto escenarios que se puedan descartar.

Los compromisos en el marco de las Naciones Unidas y sus actividades de mantenimiento de la paz también afectan directamente a la política de seguridad española. Si durante el año 2000 la Organización de Naciones Unidas tenía desplegados en operaciones de mantenimiento de la paz más de 33.000 efectivos uniformados, en 2014 la cifra es cercana a

⁴³ Department of Defense: "Quadrennial Defense Review 2014", p. 18.

⁴⁴ Daalder, Ivo y Goldgeier, James: "Global Nato", *Foreign Affairs* (September/October 2006).



los 98.000, una de las mayores de los últimos años⁴⁵, mostrando lo que ha sido un enorme desarrollo de estas tareas durante la última década, posiblemente cerca del límite. Buena parte de la implicación de España en conflictos armados en el exterior durante este siglo ha estado vinculada precisamente a la figura del mantenimiento de la paz de la ONU, de la que ha sido un contribuyente considerable. Si en el año 2000 España apenas contribuía con 170 hombres y mujeres, ocupando el número 35 de los países que aportan tropas, en 2008 se llegó a ocupar la posición nº 20, con 1.235 hombres y mujeres desplegados. La apuesta del gobierno del momento por el multilateralismo que representaba Naciones Unidas y la voluntad de aumentar la presencia de la política exterior española en Oriente Medio estaban en gran medida detrás del volumen de fuerzas desplegado, sobre todo en la misión en el Líbano. Desde 2012 se produjo una reducción rápida hasta los aproximadamente los 600 efectivos desplegados en 2014, cuando España ocupaba el puesto nº 36 entre los contribuyentes. El alto coste de esta participación y la crisis económica española tienen bastante que ver con ese descenso de los últimos años y probablemente lo estará en el futuro, una vez pase la candidatura española al Consejo de Seguridad de la organización, para la que la contribución a las operaciones de mantenimiento de la paz es uno de los argumentos que se esgrimen. No debemos olvidar, en este sentido, que la contribución a este tipo de operaciones no suelen ser una de las actividades donde los Estados occidentales desarrollados vuelcan tradicionalmente sus esfuerzos. Incluso teniendo en cuenta la menor aportación de España, en los últimos años —incluido 2014— sólo dos miembros de la OTAN o la Unión Europea han contribuido regularmente con más fuerzas que este país a las misiones de pacificación de la ONU, Italia y Francia. Las prioridades parecen estar en otro ámbito, más aún en el contexto de crisis económica al que asistimos.

4. La amenaza de los conflictos armados en la Estrategia Nacional de Seguridad: ¿progresión o regresión?

El análisis que en los anteriores puntos hemos realizado de la actual conflictividad armada y del contexto internacional y de seguridad en el que afrontan estas situaciones, constituyen el marco para entender cómo las Estrategias contemplan a los conflictos internacionales en tanto que riesgo o amenaza para la seguridad nacional. La evaluación de este apartado en los documentos pasa inicialmente por intentar contestar a las siguientes preguntas: ¿Identifica correctamente esta parte de la Estrategia el fenómeno al que tiene que enfrentarse? ¿Reconoce este apartado del documento el contexto estratégico en el que se encuentra, permitiendo ofrecer la respuesta adecuada?

La respuesta a la primera de las preguntas no puede ser más que parcialmente afirmativa. El apartado donde se presentan los conflictos armados como amenaza cita brevemente algunas de las ideas que se confirman en el análisis de la conflictividad que hemos realizado anteriormente, básicamente el menor número de enfrentamientos entre Estados y el predominio actual de los conflictos armados internos⁴⁶, pero sin más explicación o contextualización. A partir de aquí, el texto es una mezcla desordenada de referencias a actores, causas y tipologías, expresadas sin criterio alguno y de forma casi telegráfica. Sí se señala, con la misma falta de estructura y orden, que todo ello puede afectar tanto a la comunidad internacional, como a los intereses vitales y estratégicos españoles, así como

⁴⁵ Los datos históricos y actualizados se pueden consultar en www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml (Abril 2014).

⁴⁶ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 24.



potenciar otros riesgos o amenazas, de lo que se pone un par de ejemplos —tráficos ilícitos y dispersión de armas— como toda explicación. Aparece también una referencia genérica a que hay que estar preparado para los conflictos futuros, sin más precisiones; una cita de los nuevos espacios de enfrentamiento, el ciberespacio y el espacio exterior, es todo lo que podemos encontrar a este respecto.

En definitiva, una atropellada descripción mediante frases inconexas de la conflictividad internacional que tendrá que enfrentar la estrategia, que si bien no es equivocada en lo que señala, sí es absolutamente deficiente, incompleta, desordenada y sin estructura alguna.

En cuanto a la segunda pregunta, la valoración debe ser todavía peor. Con un contexto estratégico con la complejidad que hemos visto, donde la respuesta a los conflictos armados y la posible participación o involucración de España en ellos es igual de compleja, la Estrategia 2013 responde de una forma tan vaga y deficiente como vacía en la práctica: “España debe tener la capacidad de participar en crisis o conflictos por su calidad de socio solidario de las organizaciones internacionales a las que pertenece, así como en operaciones de mantenimiento de la paz, de protección de civiles u otras que afecten a nuestros valores compartidos y se deriven de compromisos adquiridos en organizaciones internacionales como la ONU”⁴⁷. Una obviedad de carácter general que aporta muy poco a la estrategia.

Esta “visión” se podría completar con lo que se cita tres párrafos antes —con la citada falta de estructura lógica—, donde al hablar de la crisis económica y financiera, la señala como la causa de la posible “renuencia a las intervenciones militares, aunque algunas serán inevitables” y como “La tendencia es que sean acciones limitadas”. Probablemente estas dos cortas frases sean las únicas que podamos considerar como una verdadera orientación sobre la forma en que España encarará su posible participación en conflictos armados. En conjunto, este apartado difícilmente puede considerarse como la guía estratégica que defina o ayude a decidir sobre una eventual participación o involucramiento de España en un conflicto armado. Incluso estas afirmaciones generan más preguntas que respuestas: ¿por qué se cita la ONU y no otras organizaciones de seguridad relevantes para España como la OTAN, la UE o la OSCE? ¿El único problema a la hora de decidir una intervención será el presupuesto? ¿La limitación que se cita supondrá establecer prioridades?

Sobre los instrumentos, en apenas veinte palabras indicará que “el empleo de las Fuerzas Armadas puede resultar esencial en los conflictos que eventualmente llegaran a desarrollarse tanto dentro como más allá de nuestras fronteras”⁴⁸. Es la única referencia que encontraremos a los medios que España está dispuesta a utilizar para dar respuesta a este riesgo o amenaza.

Esto se concretará algo más con la inclusión de una frase sobre la necesidad de “mantener una capacidad defensiva propia, creíble y efectiva, dada la situación geográfica de España”, sin mayores concreciones, que es necesaria para señalar que España tiene unos riesgos o amenazas “no compartidos”, unos intereses vitales propios que debe poder defender se cuente o no con la cobertura y el apoyo de los aliados de las organizaciones a las que pertenecemos. Respecto al posible empleo en el exterior, la estrategia sólo señala la necesidad de tener capacidad para participar como socio solidario, ya citada más arriba. Ninguna referencia de tipo geográfico o de zonas de interés prioritario en este ámbito, que también

⁴⁷ *Ibid.*, p. 25.

⁴⁸ *Ibid.*



podría resultar interesante a la vista de los datos que hemos analizado al estudiar la conflictividad armada en general.

4.1. La ausencia de la visión integral de la seguridad en el tratamiento de los conflictos armados y el enfoque militar de las líneas de acción estratégicas de la ESN-2013

La referencia a las Fuerzas Armadas como el único instrumento de empleo en los conflictos armados nos adelanta algo que se confirmará en las líneas de acción que marca la Estrategia más adelante. La visión “integral” o multidimensional de la seguridad, que se supone caracteriza la Estrategia en su conjunto, estará completamente ausente.

No hay en todo el apartado referencia alguna a otros instrumentos que no sean los estrictamente militares, sólo las Fuerzas Armadas. Ninguna alusión a otros posibles medios de tipo diplomáticos, políticos, policiales, económicos, de cooperación, etc., que han estado y pueden estar perfectamente presentes en las distintas etapas del desarrollo o “ciclo de vida”⁴⁹ de un conflicto, ya sea la fase más violenta del conflicto —la guerra— como en su prevención inmediata, en situaciones de crisis prebélica, en posibles acciones de imposición de la paz o en fases posteriores donde se ponen en marcha el mantenimiento de la paz o las operación de estabilización o reconstrucción postconflicto, tan habituales en lo que llevamos de siglo.

En la actualidad, tanto desde el punto de vista académico de los estudios sobre conflictos, como desde el práctico de las operaciones, no se concibe que en la prevención, gestión o resolución de conflictos, sólo se utilicen instrumentos militares. Incluso si la Estrategia tratara exclusivamente de cómo enfrentar una posible participación o involucración de España en un conflicto en su fase bélica o de guerra, donde las Fuerzas Armadas tienen la principal responsabilidad, los instrumentos no estrictamente militares tienen un cierto papel. Si al hablar en la ESN-2013 de conflictos armados se refiere también, como es el caso, a posibles participaciones en misiones de mantenimiento de la paz, antipiratería, de imposición de la paz, de estabilización o reconstrucción, contrainsurgencia, de entrenamiento de fuerzas, de evacuación, asistencia humanitaria, protección de población, etc. no se conciben en la actualidad sin esa aproximación multidimensional o “integral”, que no aparece en ningún sitio en el documento.

Las líneas de acción recogidas en la Estrategia de 2013⁵⁰ (Figura 1) no hacen sino profundizar en lo anteriormente descrito, dejándolo aún más claro. Ya desde el mismo título, no se proponen Líneas de Acción Estratégicas sobre “Conflictos Internacionales” o similar, sino directamente sobre la “Defensa Nacional”. Toda una declaración de principios. La respuesta de España al primero de los riesgos o amenazas que se recogía, se plantea puramente como una cuestión de Defensa, y el Objetivo que se plantea, a cuyo cumplimiento se deben dirigir las líneas de acción, estará por tanto en ese ámbito exclusivo: hacer frente tanto a los conflictos armados vinculados con los intereses exclusivamente nacionales, como la defensa de intereses y valores compartidos con los miembros de las organizaciones de las que somos miembros. En este caso sí se citarán la ONU, la OTAN y la Unión Europea.

⁴⁹ Hay numerosos modelos utilizados para entender la evolución o ciclo de vida de un conflicto, de la que el conflicto armado o guerra es sólo una de sus fases. Un modelo útil es el desarrollado por Michael Lund, la curva del conflicto, en Lund, Michael (1996): "Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy", New York, USIP Press.

⁵⁰ Ver: "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 40.

Figura 1: Líneas de Acción en el ámbito de los Conflictos Armados

1. DEFENSA NACIONAL

OBJETIVO
Hacer frente a los conflictos armados que se puedan producir como consecuencia tanto de la defensa de los intereses o valores exclusivamente nacionales –en los que se intervendría de manera individual–, como de la defensa de intereses y valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales tales como la ONU, la OTAN o la UE, en los que se intervendría conforme a sus tratados constitutivos junto con otros aliados o socios.

- LÍNEAS DE ACCIÓN ESTRATÉGICAS**
1. Provisión de capacidades militares que permitan el cumplimiento de las misiones asignadas y un nivel de disuasión creíble. En todo caso, la Defensa Nacional mantendrá las capacidades necesarias para reaccionar y neutralizar cualquier riesgo o amenaza de orden militar.
 2. Mantenimiento del compromiso de España con el sistema de seguridad colectiva sobre la base de la integración en las organizaciones internacionales y mediante la activa participación en operaciones en el exterior, que se conjugará con la defensa de los intereses nacionales. Se llevarán a cabo actuaciones que contribuyan a la acción exterior del Estado y a la posición internacional de España.
 3. Mantenimiento por parte de las Fuerzas Armadas del esfuerzo de adaptación a las nuevas realidades y retos mediante un proceso de transformación continua, que permita un uso eficiente de los recursos y dedique especial atención a las personas.
 4. Adecuación del esfuerzo de adaptación a la actual situación de crisis económica. Se compartirán capacidades con nuestros aliados en el ámbito de las organizaciones internacionales de seguridad sin afectar al cumplimiento de las misiones asignadas.
 5. Fomento de la conciencia y cultura de defensa, pilares del apoyo de la sociedad española a la Defensa Nacional, prestando especial atención a la juventud.
 6. Fortalecimiento del tejido industrial español de Defensa mediante las acciones de fomento, proyección y colaboración con las capacidades nacionales que, salvaguardadas las necesidades operativas propias, se estimen necesarias. Se potenciarán los vínculos entre los actores que conforman la arquitectura óptima en esta materia (Industria, Universidad y Defensa).

Ciertamente, la redacción del Objetivo no entra en el tema de los instrumentos para conseguirlo, y en ese sentido dejaría abierta la cuestión de qué tipo de medios se pueden o deben emplear para hacer frente a los conflictos —de hecho, tanto ONU, como OTAN o la Unión Europea utilizan una diversidad de instrumentos, no solo militares, en el desarrollo de sus misiones—. Sin embargo, el análisis de las Líneas de Acción Estratégicas que se enumeran después nos indica que el foco está puesto claramente en los medios militares, la Defensa y las Fuerzas Armadas, que se citan en cinco de las seis líneas propuestas. En el texto no hay nada que se pueda identificar como medidas que respondan a la visión “integral” de la seguridad. Tan sólo la redacción general de la segunda de las líneas de acción permitiría, haciendo un esfuerzo, encajar un eventual empleo de instrumentos no militares, aunque en absoluto parece que sea ese el espíritu del texto.

En definitiva, y aunque resulte llamativo, podemos afirmar sin exagerar que no se plantean en la Estrategia Nacional de Seguridad de 2013 las líneas de acción sobre como España debe enfrentar su participación o involucración en los conflictos armados. En la práctica este apartado está ausente de la Estrategia y ha sido sustituido básicamente por unas líneas de acción en materia de Defensa y Fuerzas Armadas. A nuestro juicio, sólo el citado punto número 2 dará algunas indicaciones generales sobre una eventual respuesta de España si se ve afectada por un conflicto armado o involucrada en él: “mantenimiento del compromiso de España con el sistema de seguridad colectiva sobre la base de la integración en las organizaciones internacionales y mediante la activa participación en operaciones en el exterior, que se conjugará con la defensa de los intereses nacionales. Se llevarán a cabo actuaciones que contribuyan a la acción exterior del Estado y a la posición internacional de España.



El resto de las líneas de acción que se han incluido en esta sección serán las únicas referencias que encontraremos en la Estrategia al camino y evolución que debe tomar las Fuerzas Armadas para responder a los objetivos y retos que se marcan en el documento. Los aspectos en los que se centra son la voluntad de mantener las capacidades precisas para cumplir sus tareas y en la necesidad de un proceso de transformación continua para adaptarlas al nuevo escenario geoestratégico y al contexto de crisis económica y escasez de recursos, cuyas consecuencias serán duraderas⁵¹. Una transformación que ya se ha puesto en marcha⁵² teniendo como principal medida la creación de una Fuerza Conjunta como el instrumento operativo central de las Fuerzas Armadas. Adicionalmente, la Estrategia hará alusión al fomento de la cultura y conciencia de Defensa y al fortalecimiento de la industria de Defensa, dos propósitos que han aparecido de forma recurrente en otros documentos desde hace años, como reflejo de cierta inercia en este ámbito y de que siguen siendo temas pendientes de la Defensa en España. En conjunto, estas líneas de acción sobre la Defensa y las Fuerzas Armadas, encontrarán su precedente y referente cercano en la Directiva de Defensa Nacional 2012, *Por una Defensa necesaria, por una Defensa Responsable*, aprobada por el Presidente del Gobierno en julio de 2012. Las Directrices que se marcaban en ese documento comprenden la práctica totalidad de las líneas de acción que se incluyen posteriormente en este apartado de la Estrategia de Seguridad.

4.2. La Estrategia Española de Seguridad 2011 y su proyección sobre la Estrategia de Seguridad Nacional 2013

Desde su publicación en mayo de 2013, una de las características que más se ha destacado en la ESN-2013 en relación con su predecesora, la EES-2011 —elaborada durante el mandato del Presidente Rodríguez Zapatero— es el continuismo⁵³. Un primer acercamiento a la referencia a los conflictos armados en ambos documentos parecería indicarnos que también en este apartado ambos documentos comparten planteamientos: para ambas estrategias los conflictos armados son el primer riesgo o amenaza que se identifica.

Sin embargo, un análisis más detallado nos mostrará que la continuidad va poco más allá de haber mantenido esa identificación de los conflictos armados como riesgo o amenaza, aunque muchas de las expresiones de la actual estrategia nos recuerden contenidos de la primera. Ya en el comienzo del apartado correspondiente de la EES-2011 nos presentará las razones por las que los conflictos armados pueden ser un riesgo o amenaza para el país, algo elemental pero de lo que carece la estrategia de 2013. Si la primera indica como “España puede verse afectada por, e involucrada en, conflictos armados relacionados con amenazas nacionales o transnacionales contra nuestro territorio, ciudadanos, intereses o valores”⁵⁴, nada parecido se encuentra en la ESN-2013, donde se empieza afirmando simplemente que los conflictos armados siguen siendo una amenaza capital, como si el fenómeno “conflicto armado” fuera la amenaza en sí, cuando lo que realmente importa es tomar parte en él o verse

⁵¹ Ver al respecto: Arteaga, Félix: “La Defensa que viene. Criterios par la reestructuración de la Defensa en España”, Real Instituto Elcano, *Elcano Policy Paper* (Octubre 2013).

⁵² García Sánchez, Fernando (JEMAD): “Proceso de Transformación de las Fuerzas Armadas”, *Documento de difusión del IIEE*, comparecencia 3/2014.

⁵³ Ver la Comparecencia del Director del Gabinete del presidente del Gobierno, Jorge Moragas Sánchez, para presentar la estrategia de seguridad nacional 2013: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional, X Legislatura, nº 372 (9 de julio de 2013); Ver también: Arteaga, Félix: “La Estrategia de Seguridad Nacional 2013”, Real Instituto Elcano, *Comentario Elcano* 37/2013, (31 de mayo de 2013), p. 1; INCIPE: “Análisis de la Estrategia de Seguridad Nacional (desayuno de trabajo)”, 12 de junio de 2013.

⁵⁴ “Estrategia Española de Seguridad” (2011).



afectado por sus consecuencias. Una simple cuestión de precisión conceptual, pero que sirve de introducción para lo que viene después.

A partir de aquí, el análisis que se recoge en la EES-2011 sobre los conflictos armados es mucho más ordenado y elaborado que el que aparecerá en la ESN-2013. Será una descripción breve pero mucho más coherente que la que presenta la actual estrategia, elaborada en este caso desde una perspectiva global de la seguridad, desde esa visión “integral” de la que no quedará ninguna traza en el posterior documento estratégico de 2013. Como señala la EES-2011, “debido a la dimensión global de la seguridad, ante estos conflictos será necesario aplicar el enfoque integral que requieren los conflictos de hoy en lugares distantes. Este enfoque incluye, entre otros, elementos diplomáticos, militares, policiales, de inteligencia y de cooperación al desarrollo”. Estos elementos y todo lo que tuviera que ver con esta filosofía desaparecerá del nuevo texto. Cuando se habla en las estrategias de “conflictos armados” y de cómo se puede España ver envuelto o afectado por ellos no se puede restringir a la fase puramente bélica, sino que incluirá otras actuaciones posibles antes del estallido de la violencia o posteriormente al cese de los enfrentamientos principales. En el documento de 2011 así se entiende y se proponía por tanto una visión más amplia del conflicto y de los mecanismos de intervención o participación en él, que incluía a los medios militares y a las Fuerzas Armadas, según se recoge explícitamente, pero sin el carácter exclusivo que aparece implícito en la ESN-2013.

Paradójicamente, al comparar las dos estrategias se observa que una buena parte de los contenidos sobre los conflictos armados que se pueden leer en la ESN-2013 —incluso frases casi textuales— coinciden en gran medida con los recogidos de la EES-2011, pero una vez se ha quitado toda referencia o huella de esa visión multidimensional, integral o de concepto amplio de la seguridad. Probablemente en ese esfuerzo por mantener parte de los contenidos del apartado, simplificándolos y eliminando todo lo que tuviera que ver con los aspectos no militares de los conflictos, esté el origen de un texto tan limitado, deficiente y falto de lógica en su redacción como el que creemos se presenta en la ESN-2013.

Las líneas estratégicas de acción que se señalan en la EES-2011 serán muy diferentes a las de la actual estrategia y se corresponderán con la visión planteada anteriormente, claramente en la línea de los planteamientos de la Seguridad Humana. Serán líneas de acción que parten de una aproximación de lo que la Estrategia denomina “construcción de la paz”, cercana a los estudios sobre Prevención y Resolución de Conflictos y la Investigación para la Paz⁵⁵. Nada de esto se mantendrá en el texto posterior, es decir, continuidad cero.

En las líneas estratégicas de acción de la EES-2011 se incluirán referencias a instrumentos diversos propios del enfoque “integral” y que se proyectan sobre las distintas fases de un conflicto (el texto habla de prevención, gestión y resolución, y consolidación de la paz tras el conflicto), no sólo sobre la fase de conflicto armado, que se incluiría en su gestión. Se hará hincapié igualmente en la necesidad de que España se dote de los medios adecuados, no sólo militares sino también civiles. Hay que decir, no obstante, que los temas de la transformación de las Fuerzas Armadas y sus capacidades, las limitaciones de recursos o la industria de Defensa (que centran las líneas de acción de la Estrategia de 2013) también se tratarán en la EES-2011, aunque en apartados o recuadros específicos.

⁵⁵ Sobre esta aproximación, ver: Wallensteen, Peter (2011): *Peace Research. Theory and Practice*, London, Routledge.



En definitiva, un planteamiento de las líneas de acción absolutamente distinto del que se decidió recoger en la ESN-2013, donde todos estos elementos se eliminarán de raíz y se cambiará el foco como vimos hacia la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas, tratándolo prácticamente como si nada tuviera que ver con la estrategia sobre conflictos armados. De este modo, no se puede hablar de ningún tipo de continuidad o continuismo con la estrategia precedente, elaborada durante la administración socialista. El cambio conceptual de visión en estas líneas de acción podría explicar lo que en realidad vimos que ha sido una verdadera sustitución radical de un planteamiento por otro, sin tratar de encontrar ningún tipo de acomodo o compatibilidad entre ellas, que se intentó hacer de alguna forma en la EES-2011, pero a la que se renuncia en la ESN-2013.

5. Conclusiones y consideraciones de futuro

Aunque descrita generalmente como continuista con la Estrategia elaborada durante el mandato del presidente Rodríguez Zapatero, la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 en su apartado sobre los conflictos armados tienen muy poco en común en sus aspectos esenciales y conceptuales. Más allá de que se mantienen los “Conflictos armados” como uno de los riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional (dentro de una estructura de riesgos y amenazas que sí es similar en ambas), las similitudes son escasas. Más bien, la ESN-2013 parece hacer el esfuerzo de intentar mantener algunos de los elementos de la estrategia precedente pero eliminando todo lo que tiene que ver con una aproximación desde “la construcción de la paz” que se cita en las líneas de acción de la EES-2011, y prescindiendo de todo lo que tiene que ver con una aproximación “integral” —con instrumentos múltiples, no sólo militares— a la forma en que España debe enfrentar los conflictos armados en los que se pueda ver envuelto o cuyas consecuencias le afectan directa o indirectamente. Una paradoja, teniendo en cuenta que uno de los propósitos de la ESN-2013 tiene es ofrecer esa visión integral y multidimensional de la seguridad, pero que en el apartado de los conflictos internacionales no se ha querido mantener.

El resultado de ese esfuerzo de mantener una aparente continuidad, pero eliminando todo rastro del enfoque de fondo utilizado en la Estrategia original, ha dado lugar a un texto muy sucinto y casi telegráfico cuya lectura da sensación de falta de criterio y coherencia interna.

Un texto que recogerá muy parcialmente el estado y las características de la conflictividad armada a la que se supone debe dar respuesta, y que no alude más que de forma muy general al contexto estratégico en el que se enmarca y que es el que condiciona en gran medida las respuestas que España puede o debe dar al tipo de problemas al que se enfrenta. En definitiva, la redacción de la ESN-2013 en este apartado no será más que una mezcla desordenada y deficiente de escuetas referencias a actores, causas y tipologías de conflictos, a las que se añaden breves recordatorios del impacto de la crisis económica y del papel (parece que exclusivo) de las Fuerzas Armadas en el tratamiento de esta cuestión, tanto en su posible dimensión interna (las amenazas no compartidas) como en las posibles misiones en el exterior. No hay nada más.

Por otro lado, en las líneas de acción propuestas se renuncia directamente a dar esa apariencia de continuidad. Ya desde la misma definición de los ámbitos en los que se proponen las líneas de acción, no aparecerá nada con la referencia a los “Conflictos Internacionales” que hay que enfrentar como amenaza o riesgo, sino que en su lugar se



plantean directamente líneas de acción sobre la “Defensa Nacional”. Como dijimos más arriba, toda una declaración de principios que, por una parte deja clara la perspectiva que se adopta —la respuesta de España se plantea puramente como una cuestión de Defensa y Fuerzas Armadas—, a la vez que se aprovecha el apartado para incluir en la estrategia unas directrices sobre los cambios necesarios en la Defensa Nacional y la transformación de las Fuerzas Armadas españolas que no tienen otro espacio en el documento para desarrollarse.

Esta situación no debe mantenerse bajo ningún concepto en una revisión de la estrategia que se lleve a cabo en el futuro. Sin duda, España se puede ver afectada por crisis o conflictos violentos próximos y lejanos, o verse involucrada en ellos para defender intereses y valores propios o compartidos. En muchos casos la intervención o participación española será principalmente mediante el empleo de medios militares —nuestras Fuerzas Armadas—. En muchos otros, sin embargo, la intervención en alguna de las fases de un conflicto —incluso en la fase más dura de lucha armada— supone la participación y el empleo de otros actores y otros instrumentos diplomáticos, políticos, económicos, policiales, de cooperación, etc., algo que ya está ya reconocido y generalizado. Si hablamos de contribuir a operaciones de paz, humanitarias, de estabilización o consolidación de la paz y reconstrucción (consecuencias del conflicto armado), resulta aún más evidente. Todos ellos son instrumentos de la acción exterior del Estado —visión integral o multidimensional— para actuar en situaciones de conflictividad armada que nos afecten, y en una medida u otra debe ser contemplado en la redacción de una nueva estrategia que se redacte.

Desde una perspectiva moderna de la seguridad, que no tiene por qué ser necesariamente desde la perspectiva de la Investigación para la Paz, no es sólo conveniente, sino necesario, contar con unas directrices sobre cómo España debe dar respuesta a las consecuencias o a la participación en conflictos armados. Deben ser unas directrices que partan de la realidad de la conflictividad armada internacional, que tenga presente las tendencias que se manifiestan, los actores implicados y las áreas de interés y de posible actuación. Una estrategia que tenga presente el contexto internacional y las dinámicas en marcha en el ámbito en el que se trata, pero intentando superar las inercias y el exceso de generalización, que puede resultar políticamente correcto pero no aporta ningún tipo de guía ni de criterio a seguir.

Finalmente, la Defensa en general y las Fuerzas Armadas en particular —su presente y su evolución como instrumento de la acción exterior del Estado—, son temas suficientemente importantes para la seguridad en general como para tener un apartado propio de la estrategia el que se desarrollen, al menos en sus grandes líneas. Probablemente, no hay que dejarlo sólo para una eventual estrategia de defensa, ni desde luego intentar incluirlo de una forma forzada en otros apartados, sea el de los conflictos armados —pese a la relación que tienen—, u otro cualquiera.

En definitiva, no hay que tener una estrategia de seguridad nacional sólo por tenerla, sino que debe ser útil para diseñar las respectivas políticas y dar respuesta a los diferentes desafíos. La ESN-2013 solo cumple ese papel en parte y debe mejorar. Y ese es un trabajo de todos.





LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

Alberto Priego¹

Universidad Pontificia de Comillas / UNISCI

Resumen:

Las Armas de Destrucción Masiva son una de las mayores amenazas que tendrá que afrontar la humanidad en las próximas décadas. Si el siglo XX estuvo marcado por el poder de las armas nucleares el siglo XXI será el siglo de las armas químicas y bacteriológicas. A pesar de los regímenes internacionales que se han establecido para el control de la proliferación de las Armas de Destrucción Masiva la realidad es que éstos no han funcionado. Esta inquietante realidad ha sido abordada con dificultades por la Estrategia Española de Seguridad Nacional que en mi opinión no le ha concedido la importancia que merece.

Palabras clave: Proliferación, Estrategia de Seguridad Nacional, Armas de Destrucción Masiva, TNP.

Title in English: "Mass-Destruction Weapons Proliferation in the National Security Strategy 2013"

Abstract:

Weapons of Mass Destruction are of the most important threats the humankind has to face in the next decades. If the 20th Century was marked by the power of nuclear weapons, the 21st century will be the century of chemical and bacteriological ones. Despite the international regimes established to manage the proliferation of weapons of mass destruction, the reality is that these initiatives have not worked. In my opinion, this disturbing reality has dealt with difficulties by the Spanish National Security Strategy. The Spanish Government should have realised the importance that this challenge deserves.

Keywords: Proliferation, National Security Strategy, Weapons of Mass Destruction, NPT.

Copyright © UNISCI, 2014.

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 El Dr. Alberto Priego es profesor propio adjunto en el Área de Ciencia Políticas (Departamento de Disciplinas Comunes) en la Universidad Pontificia Comillas (ICADE), ha sido investigador invitado en la School of Oriental and African Studies (The University of London), es investigador senior de UNISCI y es miembro del Foro Hispano-Argelino.
E-Mail: apriego@upcomillas.es.



1. Introducción

El tema de la proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM) es un elemento especialmente sensible para la Sociedad Internacional. En los últimos años se ha incrementado su disponibilidad. Muchos Estados, 24 según algunos autores², están en disposición de poder desarrollar este tipo de armas. El poder de destrucción de las Armas de Destrucción Masiva (ADM) es tal que las convierten en una herramienta que debe ser cuidada con especial delicadeza³. Una de las frases que mejor recoge su capacidad de destrucción y por lo tanto el temor que despiertan sea la pronunciada por Madeleine Albright “*Each night we knew that within minutes, perhaps through a misunderstanding, our world could end and morning never come*”⁴.

Por su poder de destrucción y el temor que generan, algunos autores, como Terry Terrif, han señalado cuatro grandes problemas de Armas de Destrucción Masiva (ADM):

a) *Su alto coste*: Las Armas de Destrucción Masiva (ADM) son caras de adquirir, mantener e incluso de destruir.

b) *Son peligrosas*: gracias al inmenso poder de destrucción de las Armas de Destrucción Masiva (ADM), especialmente de las nucleares, hacen que estos dispositivos puedan contribuir a alterar el equilibrio de poder los Estados generando así incertidumbre y desconcierto.

c) *No aceptadas por todos los Estados*: Aquellos Estados que no poseen armas nucleares se pueden sentir inferiores y desvalidos frente a las potencias nucleares. En algunos casos como, India, Pakistán o Israel, los Estados se pueden ver tentados a desarrollar Armas de Destrucción Masiva (ADM) para asegurarse su supervivencia.

d) *Intrínsecamente inestables*: El último de los problemas de las Armas de Destrucción Masiva (ADM) es la inestabilidad. De puertas para fuera ya hemos mencionado que genera incertidumbre pero en el plano interior hay que ser especialmente cuidadosos ya que un colapso del sistema político de las potencias nucleares podría derivar en un conflicto nuclear de dimensiones mundiales.

2. Definición del problema

La primera vez que encontramos el término Armas de Destrucción Masiva (ADM) fue en 1937. El entonces Arzobispo de Canterbury Cosmos G. Lang que apelaba a la Responsabilidad Cristiana para acabar con el horror⁵ generado por los bombardeos en España

² “*The nine current members of the nuclear club still possess about 27000 operational nuclear weapons between them. At least 15 countries, have on hand enough highly enriched uranium for a nuclear weapon*”, en Siracusa, Joseph M. (2008): *Nuclear weapons. A Very Short introduction*, Oxford, Oxford University Press, p. II.

³ “*Nuclear deterrence was a form of security for individual states in which every state and society was vulnerable to being completely destroyed*”, en Terrif, Terry; Croft, Stuart; James, Lucy and Morgan, Patrick M. (2007): *Security Studies Today*, Cambridge, Polity Press, p. 62.

⁴ Coleman, David and Siracusa, Joseph M. (2006): *Real-world Nuclear Deterrence: The Making of International Strategy*, Westport, Praeger, p. 6.

⁵ Carus, Seth W.: “*Defining “Weapons of Mass Destruction*”, *Center for the Study of Weapons of Mass Destruction* (National Defence University), *Occasional Paper*, nº 8, p. 7, en http://www.ndu.edu/press/lib/pdf/CSWMD-OccasionalPapers/CSWMD_OccasionalPaper-8.pdf.



y en China por parte de la aviación Alemana y Japonesa respectivamente. Si bien en dichos acontecimientos no se utilizaron agentes químicos, bacteriológicos o nucleares, su capacidad de destrucción mereció tal calificativo.

El término ADM con las implicaciones que hoy lo conocemos se lo debemos según James Goodby (Brookings Institution) a Vanevar Bush quien en su condición de asesor presidencial elaboró la expresión “*weapons adaptable to mass destruction*” le dio el significado actual. No obstante es cierto que Cosmos G. Lang ya hizo alguna alusión a las ADM en relación a las armas químicas utilizadas por los italianos en la Guerra de Abisinia.

En 1948 la Comisión de las Naciones Unidas sobre Desarme Convencional instó al Consejo de Seguridad a desarrollar una definición de AMD. El Consejo de Seguridad estableció que por que ADM se extendía “*weapons of mass destruction should be defined to include atomic explosive weapons, radio active material weapons, lethal chemical and biological weapons, and any weapons developed in the future which have characteristics comparable in destructive effect to those of the atomic bomb or other weapons mentioned above*”⁶ La definición fue vetada por la URSS hasta los años 70 lo que permitió que la Asamblea General aprobara una resolución donde finalmente se consensuaba la definición⁷.

Los Estados Unidos han desarrollado una interesante evolución en la definición de las ADM. Recientemente, los Estados Unidos a través de su Departamento de Defensa ha redefinido el concepto para adaptarlo a las circunstancias. Este debate comenzó en 2005 cuando el Departamento de Defensa a través de su DOD Dictionary of Military and Associated Terms definió las Armas de Destrucción Masiva como “*capable of a high order of destruction and/or of being used in such a manner as to destroy large numbers of people*”⁸ Sin embargo, si bien es cierto que al decir *high order of destruction* se incluyen artilugios usados en el campo de batalla como morteros o granadas posteriormente se aclara la naturaleza de estas armas “*can be high explosives or nuclear, biological, chemical, and radiological weapons*”

También la URSS y posteriormente Rusia han desarrollado una importante doctrina en lo que a la definición de las ADM se refiere. Quizás la primera referencia la encontremos en el término *Oruzhiye massovogo porazheniya* que tenía la implicación de armas que podían infligir un alto daño incluyendo agentes nucleares, químico, radilógicos y bacteriológico. Esta acotación se mantiene en las doctrinas militares de 1993, 2000 y 2010 con algunas pequeñas especificidades. En la Doctrina militar de 1993 menciona las armas nucleares, biológicas y bacteriológicas así como “nuevos tipos” de ADM que puedan aparecer. En las dos doctrinas posteriores sin desaparecer las alusiones a las químicas y las bacteriológicas sí que es cierto que se centran en las nucleares, desapareciendo en todo caso la alusión a esos nuevos tipos.

En todo caso podemos establecer que por Armas de Destrucción Masiva debemos entender aquellas que poseen gran capacidad de destrucción y que conlleva la utilización de elementos nucleares, químicos⁹ o bacteriológicos. Hay otros conceptos que también se han

⁶ *Ibid.*, p. 10.

⁷ Resolución Asamblea General, /36/84.

⁸ *Ibid.*, p. 2.

⁹ En la última década se ha incrementado de forma exponencial la industria química, especialmente en Asia. Sobre las perspectivas de futuro ver informe: “Chemical Industry vision 2030. European Perspective”, At Kearney, en <http://www.atkearney.com/documents/10192/536196/Chemical+Industry+Vision+2030+A+European+Perspective.pdf/7178b150-22d9-4b50-9125-1f1b3a9361ef>.



utilizado como CBR (Chemical, Biological and Radiological) NBC (Nuclear Biological and Chemical) o CBRN¹⁰ (Chemical, Biological, Radiological and Nuclear) No obstante quizás sean sus siglas en inglés WMD o ADM en castellano las que se han impuesto finalmente¹¹ que además nos permiten trabajar con un concepto consensuado.

Centrándonos en los documentos que estamos analizando, la Estrategia Española de Seguridad Nacional, lo primero que nos encontramos nada más comenzar el apartado relativo a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM) es una buena definición del concepto. Lo único que encontramos es una de definición ambigua y poco concisa de este tipo de dispositivos. Vemos que se señala tanto a unos tipos de armas determinados (nucleares, químicas y bacteriológicas) como a los dispositivos de lanzamiento (misiles balísticos como de crucero). Este párrafo nos permite hacer algunos comentarios previos.

A. Las armas de destrucción masiva se circunscribe a tres tipos. Las las nucleares, las químicas y las bacteriológicas. Vemos aquí el primer cambio con la estrategia aprobada en 2011. En esta última también se incluían las radiológicas. Sobre este punto hay que decir que la terminología no es clara. Podemos encontrar muchas denominaciones que irían desde arma radiológica, bomba radiológica o bomba sucia. Quizás el más correcto sea Dispositivo de Dispersión Radiológica. Un artefacto de carácter convencional que es detonado junto a una fuente radiactiva. Este tipo de artefactos no suele ser incluido entre las armas de destrucción masiva y su inclusión en el documento de 2011 implica la inclusión de las acciones de grupos terroristas ya que son los verdaderos usuarios de este tipo de armas¹².

B. A continuación señala a los sistemas de lanzamiento haciendo una alusión a los misiles balísticos y de crucero. Respecto de los misiles balísticos no señala su alcance por lo que nos suscita dos dudas:

1. Por un lado se refiere a misiles balísticos intercontinentales estaríamos hablando de misiles con capacidad de más de 5.500 km. En este sentido estaríamos señalando a dispositivos de lanzamiento ICBM, SLBM o bombarderos estratégicos que estarían en posesión de Aliados de la OTAN (EEUU, Reino Unido y Francia) China o Rusia.

2. Por otro lado nada se dice de los misiles de alcance intermedio que son los verdaderos problemas a nivel internacional por ser los que poseen aquellos Estados que pueden desestabilizar el mundo (Pakistán, Corea del Norte o India).

Llama la atención la ausencia en el documento de 2011 y en el de 2013 de alusiones a los dispositivos minutiario, un problema cada vez más común que hace del mundo un lugar bastante más inseguro. Precisamente esa fue la intención que tenía la revisión del concepto llevada a cabo por los Estados Unidos y que dio lugar a esa nueva definición del *Dictionary of*

¹⁰ La OTAN en su documento: "NATO's Comprehensive, Strategic-Level Policy for Preventing the Proliferation of WMD and Defending against, Chemical, Radiological and Nuclear (CBRN) Threats".

¹¹ Sobre una historia de los términos utilizados para las Armas de Destrucción Masiva (ADM), ver: Shafiq, William: "On Language; Weapons Of Mass Destruction", *The New York Times Magazine*. 19 de abril de 1998, en <http://www.nytimes.com/1998/04/19/magazine/on-language-weapons-of-mass-destruction.html>.

¹² El Terrorismo Checheno usó un DDR en 1995 en el atentado de Izmailovsky usando Cesio 137.



Military and Associated Terms llevada a cabo por el Departamento de Defensa que hemos mencionado anteriormente.

Otro de los elementos conceptuales que merecen ser destacados es la ausencia de un glosario con los términos más relevantes. Por ello, sería conveniente la introducción de un apéndice sobre términos relacionados con la proliferación nuclear en la línea desarrollada por los Estados Unidos en la *Joint Publication on Combating Weapons of Mass Destruction*. Este documento no sólo es rico en terminología sino que aporta nuevas dimensiones a la proliferación que permiten conocer en profundidad este fenómeno. Cabe destacar diferencias terminológicas tales como “*counter-proliferation*” frente a “*non-proliferation*” o “*weapons of mass destruction elimination*” frente a “*weapons of mass destruction interdiction*”¹³. La inclusión de este apéndice aportaría mayor precisión al documento e iría en la línea de otros llevados a cabo por Estados aliados.

Otro de los aspectos que más llaman la atención en estos primeros párrafos del documento es la asunción de la existencia de una Comunidad Internacional. Resulta cuanto menos paradójico que hablando de Armas de Destrucción Masiva se pueda utilizar dicho término. Por ello quizás hubiera sido más interesante otros como Sociedad Internacional o incluso Sistema Internacional. Siguiendo a Barry Buzan la Sociedad es una respuesta a la existencia de un sistema e implicaría el reconocimiento de una interdependencia así como la existencia de unas reglas que evitarían los conflictos¹⁴. En definitiva hablar de Comunidad Internacional parece especialmente cuanto menos utópico, sobre todo cuando estamos tratando de Armas de Destrucción Masiva que son en sí mismas una ausencia de valores entre los Estados.

3. Implicaciones Internacionales

A nivel internacional podríamos hablar de las acciones llevadas a cabo dentro del régimen de no proliferación así como de las políticas de las organizaciones de seguridad en las que España está integrada.

En primer lugar vamos a analizar la alusión directa que se hace a “*los regímenes de los tratados internacionales*”¹⁵. Si bien es cierto que no se señalan directamente al régimen de proliferación nuclear, química y bacteriológica parece claro que se refiere a estos regímenes.

¹³ Joint Chiefs of Commanders (2009): *Joint Publication on Combating Weapons of Mass Destruction*. Joint Chief of Commanders, Washington D.C, p. 5, en http://www.fas.org/irp/doddir/dod/jp3_40.pdf.

¹⁴ Buzan, Barry: “New Patterns of global security in the twenty-first century”, *International Affairs*, vol. 67, nº 3 (1991), p. 438.

¹⁵ Sobre el Régimen de No-Proliferación Nuclear ver: Bolton, John: “Is There Really ‘Law’ in International Affairs”, *Transnational Law and Contemporary Problem*, vol. 10, nº 1 (2000); Burroughs, John: “The Man Who Averted Nuclear War”, *DisarmamentActivist.org* (19 de enero del 2006); Garrido, Vicente: “El futuro del desarme y la no proliferación”, *Política Exterior*, vol. 19, nº 105 (2005); Garrido, Vicente: “Acuerdo de Revisión del TNP. La guerra de las galaxias (II): ¿La amenaza fantasma?”, *El País*, 22 de mayo de 2000, en http://elpais.com/diario/2000/05/22/internacional/958946423_850215.html; Jones, Rodney W. y Mark G. McDonough (1998): *Tracking Nuclear Proliferation: A Guide in Maps and Charts*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace; Sanger, David E: “Month of Talks Fails to Bolster Nuclear Treaty”, *New York Times*, 28 de mayo del 2005, en <http://www.nytimes.com/2005/05/28/politics/28nations.html?pagewanted=print>.



En lo que a las organizaciones internacionales se refiere vamos a analizar las menciones a la Unión Europea y a la OTAN esencialmente. La inclusión de la UE en el documento de 2013 debe ser vista como muy positiva ya que en el documento de 2011 no se mencionaba. Sin embargo, llama la atención la ausencia de mención a la Estrategia Europea de Seguridad y a la “Declaración sobre la No-Proliferación de Armas de Destrucción Masiva” aprobada en Consejo Europeo de Tesalónica de 2003¹⁶. A pesar de estas graves carencias, el documento sí que menciona “*la Estrategia contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva de la UE*” y las Conclusiones del Consejo de 2008 donde se aprueban “*Las Nuevas líneas de actuación de la UE en la lucha contra la proliferación*” de armas de destrucción masiva y sus vectores”. Este documento está dedicado en su totalidad a marcar nuevas líneas de actuación en la lucha contra la proliferación y sistemas de transporte¹⁷. Probablemente este documento debería haberse mencionado en la sección de la estrategia donde se explican las líneas de actuación. Junto con esta carencia también destaca la ausencia de al Plan de Acción para la Implementación de los principios básicos.

Para concluir con las alusiones a la UE, parece echarse en falta alguna referencia a los esfuerzos negociadores de la UE con Irán, a quien por otra parte atribuye sin duda el desarrollo de un programa nuclear de carácter militar.

Para la Estrategia de Seguridad Nacional la OTAN, es una organización internacional que está prácticamente ausente en lo que a la no-proliferación se refiere. La Alianza Atlántica ha desarrollado un trabajo muy efectivo en el campo de la no-proliferación¹⁸, por lo que llama la atención la casi nula mención a la Alianza en la Estrategia de Seguridad Nacional. Por encima del resto, lo más sorprendente es la omisión a los Conceptos Estratégicos de Roma (1992), Washington (1999) y Lisboa (2010) ya que en todos ellos se hacen menciones expresas a la proliferación nuclear. También es llamativo que dentro de las denominadas líneas de actuación ni siquiera se mencione el “*NATO Multinational Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Defence Battalion*” creado en 2002 en la Cumbre de Praga y del que España forma parte.

También llama la atención la ausencia de mención de otro documento vital para la no proliferación: “*NATO’s Comprehensive, Strategic-Level Policy for Preventing the Proliferation of WMD and Defending against CBRN Threats*”¹⁹ Este documento ha servido como guía de las acciones de la OTAN en este campo y debería orientar las acciones de España en este campo. Tampoco hay mención a la *Proliferation Security Initiative*, un programa en la que España ha tenido un rol importante. En cambio sí que se mencionan otros puntos como el Escudo Antimisiles de la OTAN en el que España a través de las instalaciones de Rota tiene gran protagonismo.

Otro de los aspectos que más llaman la atención es la ausencia absoluta de referencias a los esfuerzos llevados a cabo por las Naciones Unidas en el marco de la lucha contra la proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM) Solamente encontramos una referencia

¹⁶ Council of the European Union: “Presidency conclusions”, Thessaloniki, (19 y 20 de junio del 2003), en http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-03-3_en.htm.

¹⁷ Council of the European Union: “Council Conclusions and new lines for actions by the European Union in combating the proliferation of weapons of mass destruction and their delivery systems” 17172/08, en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2017172%202008%20INI T&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F08%2Fst17%2Fst17172.en08.pdf>.

¹⁸ Terzuolo, Eric, C: “Combating WMD proliferation”, *NATO Review* (Otoño del 2005), en <http://www.otan.nato.int/docu/review/2005/issue3/english/art3.html>.

¹⁹ Disponible en http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_57218.htm?selectedLocale=en.



en las “Líneas de Acción Estratégicas” a la Resolución 1540 de 2004. Sin embargo no se menciona ni el comité 1540 ni otras resoluciones como la 1673 (2006), la 1810 (2008) o la 1977 (2010).

Las alusiones a las armas químicas y bacteriológicas son escasas y se reducen a un simple párrafo. Se podría decir que hay una clara asimetría respecto del espacio dedicado a las armas nucleares que aglutina más espacio en el documento de 2013. En una línea similar se podría seguir el ejemplo de otros documentos desarrollados por nuestros aliados donde se hace especial hincapié en este tipo de armas. Me estoy refiriendo a documentos como “*National Strategy for Countering Biological Threats*”²⁰ o la “*Chemical Biological Strategic Plan*”²¹ desarrolladas por la Casa Blanca y por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

En esta misma línea quizás hubiera sido necesaria algunas alusiones a los esfuerzos llevados a cabo por los Estados Unidos en materia de desarme. Desde el famoso discurso del Presidente Obama en Praga hasta la firma del nuevo START²² pasando por la Revisión del TNP²³, Washington está llevando a cabo importantes esfuerzos para acabar con la proliferación nuclear. Sin embargo, no podemos olvidar que Rusia sigue confiando su fuerza en el mantenimiento de las armas nucleares frente a una OTAN que se expande cada vez más y con un ejército que necesita fuertes inversiones para volver a ser un ejército moderno. El problema es que la viabilidad del TNP está llegando a ser cuestionable por el incumplimiento de las condiciones establecidas para su extensión definitiva en 1995, el proceso de modernización de los arsenales nucleares, frente a lo que establece el artículo 6, la existencia de Estados nucleares que no han firmado el NPT, como Pakistán, la India, Israel, o que se han retirado del tratado, como la República Popular Democrática de Corea, creando todos ellos incentivos muy importantes para la proliferación de sus vecinos, caso de Pakistán sobre Irán, de la República Popular Democrática de Corea sobre los Estados no nucleares del nordeste de Asia o de Israel con sus vecinos árabes.

Hay una alusión a los grupos no estatales, esencialmente terroristas²⁴, y la posibilidad de que se pudieran hacer con armas de destrucción masiva. En el documento de 2011 se señala directamente a los grupos yihadistas y a AlQaeda como posibles poseedores de este tipo de armas. En el de 2013 no se hace ninguna mención expresa. Otra diferencia es que en 2011 se habla de dos zonas de riesgo para la proliferación, Asia Central y el Sahel, en el de 2013 no se señala ninguna. Quizás se echa en falta alguna mención a Pakistán sobre todo teniendo en

²⁰ National Security Council (2009): *National Strategy for Countering Biological Threats* National Security Council, Washington D.C.

²¹ Department of Defence (2008): *Chemical Biological Research Program*, Department of Defence, Washington D.C.

²² La cooperación con Rusia en material de lucha contra la proliferación es fluida. Prueba de esta buena relación es la cooperación dentro del Consejo OTAN Rusia llevada a cabo desde el NRC (Working Group on Arms Control, Disarmament and Non-Proliferation – NRC(ADN) 00000000).

²³ Podemos ver que las últimas revisiones del TNP han sido diferentes. Mientras que en 1995 y 2000 se producen algunos avances, en el año 2005 la confrontación es muy grande. La retirada del ABM de los Estados Unidos complica las negociaciones. En 2010 se habla de la firma del nuevo START y del discurso de Obama en Praga. Frente a esto encontramos otras posturas como la modernización del arsenal nuclear chino y el temor ruso a un escudo antimisiles.

²⁴ Garrido, Vicente: “Terrorismo nuclear: ¿desafío a la seguridad?”, *Política Exterior*, vol. 26, nº 148 (2012).



cuenta que las acciones llevadas a cabo por el Doctor A.Q. Khan²⁵ son consideradas especialmente preocupantes para otros Estados como Estados Unidos²⁶ o Reino Unido²⁷.

La obtención de armas de destrucción masiva por terroristas es catalogada como riesgo y amenaza al mismo tiempo. Esta unión fue calificada por Richard Lugar como “vertex of evil”²⁸. En el siguiente apartado analizaremos esta diferenciación con mayor detalle, sin embargo, sería conveniente resaltar que los actores no estatales que están potencialmente implicados en el ciclo de la proliferación no pueden ser reducidos a los grupos terroristas. Se debe tener en cuenta, por supuesto a grupos terroristas, pero también a organizaciones de crimen internacional, Rogue-Scientist/Technicians, extremistas e incluso individuos que actúan por en solitario²⁹.

Por último, se puede decir que el documento concede una excesiva importancia a los actores no estatales. Si bien es cierto que cada vez más este tipo de actores están más cerca de la obtención de armas de destrucción masiva, hoy por hoy, la principal amenaza siguen siendo estatal. Estados como Corea del Norte³⁰ y en el pasado Libia, Siria e Irán se configuraban con una principales sospechosos de proliferar. Por el contrario, se debería hacer una incidencia mayor en la cooperación ilícita de algunos estados con actores no estatales para la consecución de armas de destrucción masiva. En esta misma línea, no debería ser tratado con tanta ligereza la importancia de los Estados Fallidos en la proliferación de armas de destrucción masiva ya que en otros documentos similares, los Estados Fallidos ocupan un rol muy importante en las preocupaciones de seguridad.

4. Calificación del riesgo/amenaza

Tanto en la Estrategia Española de Seguridad de 2011 como en la Estrategia de Seguridad de Nacional de 2013 hay una clara confusión o cuando menos indeterminación entre los conceptos riesgos y amenazas. Si bien es cierto que este es un punto muy debatido por la doctrina de estudios de seguridad, no parece acertado utilizar los dos conceptos como si fueran sinónimos. Como hemos dicho anteriormente este error se comete en el documento de 2011 y en menor medida en el 2013.

Uno de los elementos que quizás se echan en falta en el documento que estamos analizando sea la división entre “*Tradicional WMD*” y “*Non-Traditional WMD*”. Podemos

²⁵ Sobre las acciones llevadas a cabo por A.Q Khan, ver Garrido, Vicente: “Pakistán y el doctor Khan”, *Política Exterior*, vol. 18, nº 98 (2004).

²⁶ Una mención especial a la red del científico pakistaní A.Q Khan se puede encontrar en: Joint Chiefs of Commanders (2009): *Joint Publication on Combating Weapons of Mass Destruction*, Washington D.C, p. 40, en http://www.fas.org/irp/doddir/dod/jp3_40.pdf.

²⁷ “Pakistan is a country of particular concern, having spawned the nuclear proliferation network run by A.Q. Khan which helped to supply the illicit nuclear weapons programmes of Iran, Libya, North Korea and possibly other states”, en “Global Security: Non-Proliferation”, House of Commons Foreign Affairs, Parliament of the UK-Fourth Report of Session 2008–09, p. 103.

²⁸ “we are facing a -vertex of evil- an intersection of WMD and Terrorism” Lugar, Richard G: “Redefining NATO’s mission: Preventing Weapon of Mass Destruction”, *Washington Quarterly*, vol. 25, nº 3 (Summer 2002), p. 10.

²⁹ Joint Chief of Staff (2006): “National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction” Washington D.C, JCS (13 February 2006), p. 9, en <http://www.defense.gov/pdf/nms-cwmd2006.pdf>.

³⁰ Sobre las actividades de Corea del Norte ver: Abad, Gracia y Priego, Alberto: “Inteligencia y Contraproliferación. Las Relaciones entre Corea del Norte y Pakistán”, *Inteligencia y Seguridad. Revista de Análisis y Prospectiva*, nº 4 (Julio-noviembre 2008).



hablar de dos elementos fundamentales que marcan la diferencia entre las Armas de Destrucción Masiva convencional y la no-convencional.

A. Los Medios de transporte/uso: Mientras que las armas tradicionales de destrucción masiva utilizan medios convencionales tales como misiles, cohetes, aviones etc...las armas de destrucción masiva no convencionales hacen alusión a dispositivos no militares tales como mochilas, sprays o correo postal que se transportan por medios privados (coches, motocicletas) o públicos (tren, metro, avión o autobús).

Cada vez es más frecuente el uso de nano tecnologías para la construcción, transporte o ensamblaje de elementos necesarios para la proliferación de Armas de Destrucción Masiva. Una mención especial merecen los dispositivos aéreos no tripulados, que en los próximos años se convertirán en habituales. Por esta razón los UAS deberán ser objeto de especial atención en la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva ya que su detección resulta complicada y sus efectos pueden ser devastadores.

B. Los objetivos: en la Proliferación Tradicional de las Armas de Destrucción Masiva, en principio los objetivos son militares o al menos relacionados con los poderes públicos. Sin embargo, en el caso de la proliferación no convencional se amplían los objetivos incluyendo centros comerciales, congregaciones religiosas o colegios y hospitales.

Esta diferenciación que resulta crucial para combatir este problema es obviada en los documentos que guiarán la acción de los poderes públicos en España en materia de seguridad.

5. Líneas de Actuación

El objetivo de las líneas de actuación que destaca en la Estrategia de Seguridad Nacional no queda del todo claro. Por un lado se habla de impedir la proliferación y por el otro de evitar el acceso a sustancias peligrosas por parte de terroristas y criminales. Por un lado, hay gran confusión respecto de si el objetivo es solamente evitar que grupos no estatales accedan a “sustancias” o precursores para la fabricación de armas de destrucción masiva, esencialmente químico, biológico o nuclear, o si por el contrario también estamos trabajando frente a Estados. Es decir no se aclara si el objetivo también se extiende a Estados que puedan proliferar en un momento dado.

La primera línea de actuación es muy extensa y se menciona el multilateralismo en el seno de la OTAN y de la UE. De nuevo se habla de terrorismo y actores no estatales descartando por tanto a los Estados. Se habla también de “medidas preventivas de vigilancia” que resulta a todas luces confusa ya que no se entiende si se está refiriendo a medidas de alerta temprana o de inteligencia.

La segunda línea de actuación es el fortalecimiento del sistema (régimen) de no-proliferación lo cual es coherente con el resto de la estrategia y con los fines de la UE y de la OTAN. El Proyecto de Estrategia Europea de Seguridad Global también hace mención a la proliferación y a su conexión con otros problemas de seguridad como el terrorismo o el crimen organizado³¹.

³¹ “By working with both state and non-state partners in the region, the EU should therefore upgrade its efforts to combat international terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction, organized crime and the



La tercera línea se refiere al ámbito interno con el fin de evitar la proliferación en el interior. Por ello, se habla incluso de un plan de biocustodia. La amenaza interna no ha sido mencionada anteriormente lo que implica una cierta falta de coherencia. Esta línea de acción estaría dentro de las marcadas por el Plan de Acción de la UE y de la PSI³².

El resto de las medidas están destinadas a la transferencia de material fisible y potencial para desarrollar armas de destrucción masiva. Resulta curioso que se señalen estos puntos cuando en la estrategia no se habla de los compromisos internacionales adquiridos por España en materia de transferencias nucleares, químicas y bacteriológicas.

Destacamos la sexta línea de actuación donde se menciona expresamente algunas iniciativas en la que España está colaborando. Sin embargo, si bien es cierto que resulta de gran interés este tipo de cooperación, cabe preguntarse porque no se menciona de forma explícita otras formas de cooperación institucionalizadas en las que también colabora España. En concreto me estoy refiriendo a la PSI o las acciones llevadas a cabo en el marco de OTAN o de la UE. Por ello, en el plano de las líneas de acción estratégicas podemos afirmar que si bien tocan aspectos muy importantes de la no-proliferación no recoge los foros y los instrumentos más efectivos de este campo.

6. Comparación con otras Doctrinas de Seguridad Nacional

Esencialmente podemos comparar la estrategia española con los documentos aprobados por la República Francesa, por los Estados Unidos y por el Reino Unido o por Australia. Mientras que el primero acaba de aprobar un documento, el segundo está en vías de hacerlo y el Reino Unido se rige por uno de 2010. Veamos como tratan el asunto de la proliferación de armas de destrucción masiva en estos documentos que hemos mencionado anteriormente.

6.1. Livre Blanc. Défense et Sécurité Nationale 2013

El documento de seguridad francés es muy claro con la amenaza³³ que plantean las armas de destrucción masiva y su vinculación al terrorismo³⁴. Como solución a este problema plantea como única posibilidad la cooperación multilateral en el marco europeo manejando una cuidada ambigüedad sobre las relaciones con los Estados Unidos³⁵.

En este sentido Francia expresa su voluntad de lograr en la medida de lo posible y siempre desde la responsabilidad un compromiso de desarme siguiendo el artículo 6 del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)³⁶ En esta misma línea aboga por la prohibición de

trafficking of arms, drugs and human beings” VV.AA. (2013): *EU Global Strategy towards a European Global Strategy*, p. 12, disponible en www.europeanglobalstrategy.eu.

³² “The WMD strategy called on member states to adopt common policies related to the criminal punishment for exporting, brokering and smuggling WMD-related material”, en Rhode, Ben: “WMD Proliferation” en Giegerich, Bastian (2011): *Europe And Global Security*, London, IISS-Routledge, p.156.

³³ Distingue de forma adecuada entre riesgo y amenaza.

³⁴ “Livre Blanc de la Défense et la Sécurité: La protection contre le risque nucléaire, radiologique, biologique, chimique ou explosif (NRBC-E)”, Ministerio de defensa, París, (2013), p. 106.

³⁵ “En matière de lutte contre la prolifération d’armes de destruction massive, la France participe activement à l’action multilatérale, notamment à celle conduite au niveau européen pour harmoniser les dispositions visant à criminaliser les activités proliférantes et accroître ainsi l’effet dissuasif commun”, en *Ibid.*, p. 106.

³⁶ “À ce titre, elle oeuvre activement en faveur d’un « désarmement général et complet sous un contrôle strict et efficace », objectif fixé par l’article VI du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP)”, en *Ibid.*, p. 75.



las pruebas nucleares así como de la transferencia de materia fisible, una vez Francia concluyó su programa de pruebas nucleares en el Pacífico Sur³⁷.

6.2. National Security Strategy 2011

En el documento aprobado por la Casa Blanca se señala que no existe una amenaza mayor que la proliferación nuclear sobre todo cuando ésta procede de un actor no estatal³⁸. La preocupación está motivada por un lado por los grandes stocks de armas nucleares desarrolladas durante la Guerra Fría y por otro lado por la emergencia de grupos no estatales vinculados con el terrorismo o con el crimen transnacional con pretensiones nucleares³⁹.

Estados Unidos reconoce la magnitud del problema y asume que no puede solucionarse sin la cooperación multilateral. Por ello, al menos en la Estrategia de Seguridad Nacional los Estados Unidos plantean el fortalecimiento del régimen de no proliferación nuclear⁴⁰.

Por otro lado, se refuerza el deseo del Presidente Obama de alcanzar a medio plazo el Cero Nuclear, algo que ya señaló en su famoso discurso de Praga⁴¹ en 2009. Incluso se señala la conveniencia de la plena ratificación del CTBT e incluso se va más allá buscando la firma de un nuevo tratado que regule las transferencias de materia fisible⁴².

En todo caso los Estados Unidos, de acuerdo al propio Tratado de No Proliferación Nuclear, reconoce el derecho de los Estados a usar la energía nuclear ya que es más limpia, barata o ecológica⁴³.

Por último, se señala el riesgo que plantean las armas biológicas para la población y por ello se sigue confiando en los protocolos de actuación. Sin embargo llama la atención que en este punto no se aluda a las armas químicas.⁴⁴

6.3. A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy

Para el Reino Unido la principal amenaza de las armas de destrucción masiva podría venir vinculada al terrorismo y especialmente a Al Qaeda⁴⁵. Sin embargo, no considera que éste sea

³⁷ *“Elle appelle de ses vœux la généralisation de ces efforts au niveau international. À cet effet, elle soutient activement l’entrée en vigueur du Traité d’interdiction complète des essais nucléaires et l’engagement de négociations multilatérales sur un traité d’interdiction de la production de matières fissiles à des fins d’armes nucléaires, ainsi que la mise en place d’un moratoire immédiat sur la production de ces matières”*, en *Ibid.*, p. 76.

³⁸ *“The American people face no greater or more urgent danger than a terrorist attack with a nuclear weapon”*, en *“National Security Strategy”*, White House (2011), p. 23.

³⁹ *“Black markets trade in nuclear secrets and materials. Terrorists are determined to buy, build, or steal a nuclear weapon”*, en *Ibid.*, p. 23.

⁴⁰ *“To strengthen the NPT, we will seek more resources and authority for international inspections. We will develop a new framework for civil nuclear cooperation”*, en *Ibid.*, *Idem.*

⁴¹ *“Pursue the Goal of a World Without Nuclear Weapons”*, en *Ibid.*, *Idem.*

⁴² *“We will pursue ratification of the Comprehensive Test Ban Treaty. And we will seek a new treaty that verifiably ends the production of fissile materials intended for use in nuclear weapons”*, en *Ibid.*, *Idem.*

⁴³ *“As countries move increasingly to tap peaceful nuclear energy to provide power generation while advancing climate goals, the world must develop an infrastructure in the countries that seek to use nuclear energy for their energy security needs and climate goals to ensure that nuclear energy is developed in a safer manner”*, en *Ibid.*, *Idem.*

⁴⁴ *“The effective dissemination of a lethal biological agent within a population center would endanger the lives of hundreds of thousands of people and have unprecedented economic, societal, and political consequences”*, en *Ibid.*, p. 24.



el único problema que tiene que afrontar el Reino Unido ya que califica a la proliferación como un problema creciente⁴⁶ De hecho, apunta directamente a Irán como un Estado Proliferador que puede desestabilizar toda la región de Oriente Medio con especial incidencia en el proceso de Paz⁴⁷.

En cuanto a la forma de solucionar este problema aboga por la cooperación con otros Estado, tanto desde el punto de vista bilateral como desde el punto de vista multilateral⁴⁸

Por último el documento cuenta con una metodología muy bien elaborada que está detallada en su anexo final lo que aporta un valor añadido a las previsiones que se hacen sobre el futuro de la seguridad del Reino Unido.

6.4. Strong and Secure. A Strategy for Australia's National Security⁴⁹

Australia está re-elaborando sus documentos de Seguridad Nacional. Uno de ellos es la Estrategia de Seguridad Nacional, un documento bastante bien elaborado donde las Armas de Destrucción Masiva ocupan un lugar privilegiado. Australia distingue entre:

- a. National Security Objectives
- b. Key National Security Risks
- c. Pillar of Australia Security.

Dentro de los “*Key National Security Risks*” se establece como una categoría la lucha contra la proliferación nuclear⁵⁰ lo cual nos da una idea de la importancia que concede Australia a este asunto. Debido precisamente a esta importancia alta, Australia considera que la proliferación fundamental es uno de los pilares básicos de la seguridad del Estado.

Se podría pensar que Australia no está rodeado de ningún Estado proliferador. Sin embargo, el documento que estamos analizando desvincula la amenaza del elemento territorial y establece que se trata de una amenaza global que no debe ser entendida bajo la lógica de la cercanía geográfica.

⁴⁵ “*Al Qaeda and other groups have stated an aspiration to develop unconventional (chemical, biological, radiological or nuclear – CBRN) capabilities*” “A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy”, Ministry of Defence, Londres (Octubre 2011), p. 28

⁴⁶ “*Proliferation is a growing danger*”, en *Ibid.*, p. 3.

⁴⁷ “*If Iran acquires nuclear weapons technology, there is a strong possibility that other states in the region would follow*”, en *Ibid.*, p.14.

⁴⁸ “*Yet they are indispensable to global solutions on issues such as climate change and nuclear proliferation*”, en *Ibid.*, p.15.

⁴⁹ Un trabajo crítico sobre la Doctrina de Seguridad de Australia en: Dupond, Alan y Reckmeyer, Williams: “Australia’s national security priorities: addressing strategic risk in a globalised world”, *Australian Journal of International Affairs*, vol. 66, nº 1 (February 2012).

⁵⁰ “Strong and Secure. A Strategy for Australia’s National Security”, Australian Government-Office of the Prime Minister, Canberra, (2013) p.2, en http://www.dpmc.gov.au/national_security/docs/national_security_strategy.pdf.



Por último y siguiendo con el tradicional multilateralismo australiano, la Estrategia de Seguridad de Australia establece que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el órgano encargado de tratar ésta y otras amenazas no tradicionales⁵¹.

5. Conclusiones

El primero de los problemas que tiene tanto el documento de 2011 como el de 2013 es que no define que entiende por Armas de Destrucción Masiva. Se hace necesaria o bien una definición o cuanto menos aceptar algunas de las más aceptadas a nivel internacional. De este modo, podemos entender a qué tipo de armas nos estamos refiriendo.

En general parece claro que los dos documentos que hemos analizados no conceden a la proliferación de armas de destrucción masiva la importancia que merece. Nuestros aliados son especialmente cuidadosos con esta cuestión. En el caso de los Estados Unidos incluso se desarrollan algunos documentos específicos, sobre los que hemos venido trabajando, como son el “*Joint Doctrine for Combating Weapons of Mass Destruction*”⁵², “*National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*”, con el fin específico de combatir este problema⁵³. Sin embargo, llama la atención que el documento desarrollado por el Real Instituto Elcano establece como una de las prioridades de la seguridad la lucha contra la proliferación nuclear⁵⁴.

En definitiva se puede decir que mientras que los Estados Unidos tienen una estrategia planificada para luchar contra la proliferación de armas de destrucción masiva, en España o bien no la hay o al menos no se hace pública. En el documento norteamericano se distingue entre “Means” “Ways” y “Ends” lo que permite un análisis más acertado de la realidad así como una estrategia probablemente más eficaz. Dentro de los medios se agrupan a todas las capacidades de los Estados Unidos así como la participación de sus aliados. Para los modos se destaca la división entre pilares⁵⁵, objetivos militares estratégicos⁵⁶ (MSO) y áreas de misión⁵⁷. El objetivo final de estas estrategias no es otro que lograr la seguridad de los Estados Unidos, usando para ello tanto a sus fuerzas armadas como la de sus aliados. Si bien es cierto que los Estados cuentan con los aliados para frenar la proliferación, no es menos cierto que tanto en la

⁵¹ “support the Council’s work to counter terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction, and piracy”, en *Ibid.*, p. 36.

⁵² “*Joint Doctrine for Combating Weapons of Mass Destruction*”, Federation of American Scientist (FAS), Washington D.C, en http://www.fas.org/irp/doddir/dod/jp3_40.pdf.

⁵³ “*National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*”, Department of Defense, Washington D.C. (2006), en <http://www.defense.gov/pdf/nms-cwmd2006.pdf>.

⁵⁴ Molina, Ignacio: “Hacia una renovación estratégica de la política exterior española”, Real Instituto Elcano (2014), p. 52, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-15-renovacion-politica-exterior-espana.

⁵⁵ En este punto se destaca la no-proliferación, la contra-proliferación así como la gestión de las consecuencias.

⁵⁶ En este punto destacamos la prevención, la reducción/destrucción/reverso, la derrota/disuasión y la defensa/respuesta y recuperación.

⁵⁷ Se destacan 8 áreas de misión entre las que destaca la Seguridad y Cooperación y Actividades Asociadas, Prohibición de las Armas de destrucción masiva, las operaciones ofensivas, Operaciones de reducción de la cooperación, la eliminación de las Armas de Destrucción Masiva, Defensa Activa, Defensa Pasiva así como la gestión de las consecuencias.



Doctrina de Seguridad Nacional de 2002 como en la de 2006 se citaba expresamente la protección de los aliados por parte de los Estados Unidos⁵⁸.

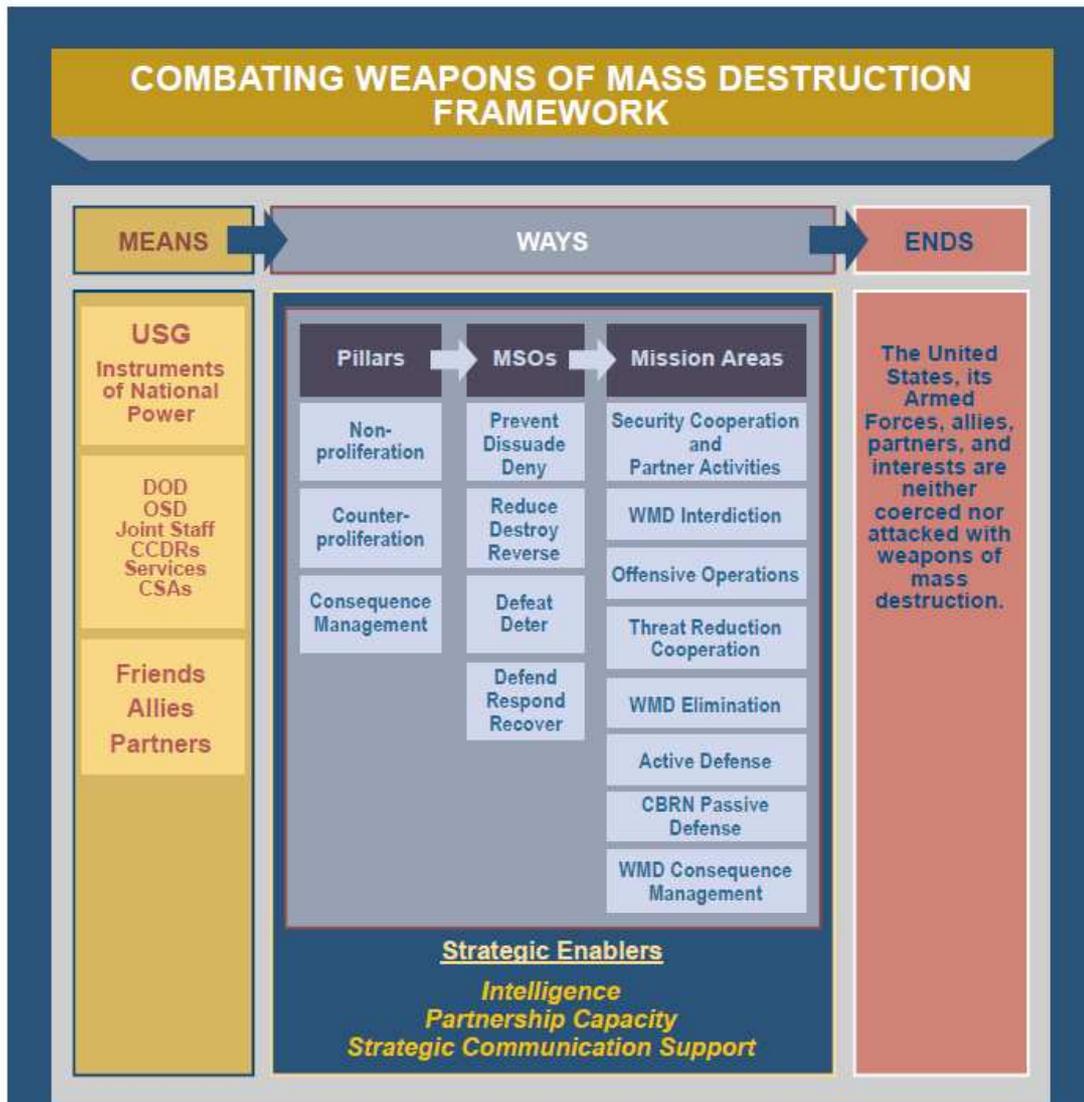
Si nos fijamos en los documentos de otros Estados, en la mayor parte de ellos encontramos alusiones a la no-proliferación más detalladas y mejor estructuras. Otro ejemplo que no hemos señalado anteriormente es el caso de Finlandia quien no está en una zona geográfica con grandes amenazas – con la excepción rusa- relacionadas con las Armas de Destrucción Masiva pero que sin embargo es consciente del problema⁵⁹. Si acudimos a un Estado con un problema cercano, como puede ser el caso de Japón, nos damos cuenta que aquí la importancia es mucho mayor⁶⁰. En todo caso, la importancia que los Estados conceden a la proliferación de armas de destrucción masiva es mucho más que la que se le atribuye en el caso de España, donde además se relativiza la amenaza que suponen las armas químicas y las bacteriológicas.

⁵⁸ “Goal V, to prevent our enemies from threatening us, our allies and our friends with WMD, repeats the 2002 principle that the duty to protect the American people obligates the government to anticipate and counter threats, using all elements of national power, before the threats can do grave damage”, en Gay, Christine: “The Bush Doctrine Revisited: The 2006 National Security Strategy of the USA” *Chinese Journal of International Law*, vol. 5, nº 3 (2006), p. 562.

⁵⁹ “Finnish Security and Defence Policy”, Prime Minister Office, Helsinki (2012), p.44.

⁶⁰ “National Security Strategy”, Japan Prime Minister, Tokyo (17 de diciembre del 2013), p.2.

GRÁFICO 1: Marco de la lucha contra las Armas de Destrucción Masiva



FUENTE: US Joint Chief of Staff

Precisamente en el ámbito internacional la coordinación de la posición española con las doctrinas de UE y OTAN es cuanto menos insuficiente. En cualquiera de los dos casos no se hace alusión ni de forma directa ni de forma indirecta a los documentos marco (Conceptos Estratégicos o Documento Solana) que guían el comportamiento de estas organizaciones en el ámbito de la seguridad. Tampoco se han señalado las iniciativas o herramientas llevadas a cabo en el seno de la OTAN y de la UE y que tienen por principal objetivo la lucha contra la proliferación. Por ello, parece que la acción de España en este campo está descoordinada tanto de sus aliados como de las organizaciones de seguridad a las que pertenece.

Otro de los elementos que debería haberse mencionado en los documentos que estamos analizando es la revisión del TNP llevada a cabo en 2010. Si bien es cierto que otros trabajos hablan de los puntos de avance y retroceso de este proceso, nuestros documentos hacen caso omiso al mismo. Incluso tampoco se ha menciona la posición conjunta de la UE en dicha conferencia.



También se puede decir que la distinción entre riesgos y amenazas está poco detallada en el documento español. En el resto de los documentos que hemos analizado esta distinción queda más clara por lo que consideramos que podría ser mejorado.

Otro de los aspectos que se podrían señalar es la ausencia de una metodología clara en la elaboración del documento español. Todos los documentos con los que la hemos comparado están muy por encima del español desde el punto de vista metodológico.

Por ello, desde el punto de vista general se trata de un documento mejorable y desde el punto de vista de la proliferación creemos que no se le concede la importancia que merece. Probablemente se considera que España no tiene vecinos proliferadores pero esto es un claro error ya que como se destaca en otras doctrinas la base territorial no sirve como modelo de análisis en mundo cada vez más globalizado y, en el caso del Mediterráneo, del resultado de las negociaciones con Irán y del mantenimiento o no del TNP, dependerá el nacimiento de una importante cadena de Estados proliferantes nucleares que justamente pueden llegar a la frontera sur de España.

En lo que a la tendencia de la proliferación se refiere vivimos y vamos a vivir en un mundo donde cada vez más habrá un número más elevado de armas nucleares. Si bien es cierto que algunos Estados como Francia o el Reino Unido pueden estar pensando en la reducción del número de cabezas nucleares, otros como India o Pakistán están pensando precisamente en todo lo contrario. Los dos Estados de subcontinente tienen como objetivo alcanzar las 400 cabezas nucleares lo que les convertiría en la cuarta y quinta potencia nuclear solo por detrás del Reino Unido, Rusia y los Estados Unidos⁶¹. No obstante, después de las invasiones de Irak, Georgia o Ucrania parece que lo único que disuade a los Estados es la posesión de Armas de Destrucción Masiva. Por ello, el líder de la comunidad tártara de Crimea ha señalado que la única opción que tiene Ucrania para sobrevivir es la re-nuclearización como elemento de disuasión frente a Rusia. Además, siguiendo a algunos expertos en materia de desarme como Hans Blix⁶², este asunto parece no estar en la agenda de los grandes líderes por lo que el escenario al que nos enfrentamos no es muy diferente al que nos describía John Mearsheimer en su famoso artículo “Back to the future”

⁶¹ "According to Riedel, Pakistan is even on course to become the fourth-largest nuclear-weapons state, ahead of France, which is deemed to have 300 weapons", en Fitzpatrick, Mark (2014): *Overcoming Pakistan's nuclear dangers*, Londres, IISS, p. 21.

⁶² "A more important impediment, however, is that the nuclear-weapons states no longer seem to take their commitment to nuclear disarmament seriously", en Blix, Hans (2008): *Why Nuclear Disarmament Matters*, Cambridge (Mass), The MIT Press, p. 11.



LAS ARMAS BIOLÓGICAS. PERSPECTIVAS DE FUTURO

Nieva Machín¹
UNISCI

Resumen:

La valoración de bajo riesgo de sufrir un ataque con armas biológicas realizada por la estrategia nacional de seguridad resulta errónea ya que España como miembro de la OTAN debería recoger en su estrategia nacional de seguridad del año 2013 esta amenaza ya considerada como tal por la OTAN en el año 2002. Para una valoración efectiva del nivel de esta amenaza resulta preciso considerar que esta ha trascendido el ámbito militar. En el presente artículo se presentará la vulnerabilidad de España derivada de las políticas y protocolos de seguridad de carácter reactivo y no preventivo establecidas en España así como aspectos multidimensionales que requieren un replanteamiento y mejoras acordes a una valoración de riesgo más precisa.

Palabras clave: Armas químicas, riesgo NBQR, Convención sobre Armas Biológicas, proliferación, control, supervisión, prevención, detección, vigilancia, farmacéutica, biotecnológica, Estados parte, GRUPABI, OPAQ, ingeniería genética, genómica, genoma, agentes biológicos, terrorismo, RELAB.

Title in English: "Biological Weapons: Future Perspectives"

Abstract:

The National Security Strategy assesses the risk of suffering an attack with biological weapons as low. This seems to be a clear mistake for the reason that NATO already considered this possibility in 2002. To effectively assess the level of this threat we need to consider that it already goes beyond the strictly military field. In the current article we will show the vulnerability of Spain as derived from policies and security protocols of reactive and not preventive character established, along with multilateral dimensions that require a reconsideration of the real threat, following a more precise evaluation. Important improvements are needed.

Keywords: *Chemical Weapons, NBQR risk, Convention on Biological Weapons, Proliferation, Control, Supervision, Prevention, Detection, Vigilance, Pharmaceutical, Biotechnological, States Part of, GRUPABI, OPAQ, Genetic Engineering, Genomics, Genome, Biological Agent, Terrorism, RELAB.*

Copyright © UNISCI, 2014.

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 Nieva Machín Osés es investigadora junior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.



1. Introducción

Según lo establecido en la estrategia nacional de seguridad del año 2013 se reconoce como riesgo o amenaza aquellas que tiene su origen en los fenómenos naturales (inundaciones, erupciones volcánicas, ... etc.) así como en el creciente número de catástrofes que tiene su origen en la actividad humana o bien en una combinación de ambos y cuyos efectos pueden causar no solo la pérdida de vidas humanas sino también daños o destrucción de infraestructuras, medios de producción, efectos negativos en los mercados y flujos de abastecimiento además de la aparición o resurgimiento de enfermedades que pudieran afectar a la población o a los animales provocando daños severos en la economía del país.²

Si bien lo concerniente a los riesgos y/o amenazas provenientes de fenómenos naturales y nucleares serán tratados en otros capítulos, en el presente capítulo se abordarán los riesgos que provienen del ámbito biológico o químico. Especialmente en lo que atañe a ataques con armas biológicas o químicas.

La consideración de amenaza a los riesgos derivados de acciones/ataques de origen biológico resulta inferior a la que recibe la derivaba de actividad nuclear debido al protagonismo mediático y social que ésta recibe. Así como de la evaluación y la asignación de probabilidades que tiene España de poder sufrir un ataque de dichas características. Según el ministerio de Defensa la posibilidad que tiene España de sufrir un ataque de dichas características es bajo y es asociado principalmente a accidentes, no a actividades terroristas. De hecho las políticas y protocolos de seguridad derivadas de esta planteamiento son principalmente de carácter reactivo y no preventivo. Resulta especialmente llamativo esta consideración ya que países como Francia, Australia, Japón, Finlandia, Estados Unidos consideran no solo la posibilidad de sufrir un atentado bioterrorista como una amenaza real sino una amenaza creciente a nivel nacional e internacional. Los planteamientos de sus estrategias de seguridad no son de tipología reactiva sino también preventiva planteando que los Estados deben en aras de garantizar su propia seguridad y conseguir el equilibrio el ratio amenazas/defensa, proporcionar la dotación a sus fuerzas armadas de sistemas de defensa y armas más eficaces que las de sus potenciales adversarios. Esto requiere de esfuerzos e inversiones en procesos de investigación, aplicabilidad de los resultados de estos y la renovación de material así como de una coordinación de estos esfuerzos de naturaleza científico militar con su aplicabilidad en los sistemas de salud para establecer protocolos de actuación así como de acción de protección y prevención.

La valoración que se da en el plan estratégico de seguridad nacional de “bajo riesgo” a la amenaza y los riesgos derivados de acciones/ataques de origen biológico aparece sustentada en la argumentación estadística de: la utilización en raras ocasiones de las armas biológicas y químicas, así como, en el erróneo bien intencionalismo de la escasa probabilidad de que se dé el uso militar de agentes de esta tipología en un conflicto armado debido a los controles y acuerdos internacionales. Siendo este posicionamiento un gran error que está llevando a España a una situación de vulnerabilidad, ya que como será desarrollado en este artículo, el

²“Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), pp. 34-35 en http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D/0/Seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblepdf.pdf.



escenario internacional nos indica que la probabilidad de que este tipo de agentes sean usados con fines militares y/o terroristas es creciente. Debido esto tanto a la mayor disponibilidad y accesibilidad a los conocimientos y tecnologías necesarias para el desarrollo de este tipo de armamento como por la ineficacia de los acuerdos internacionales, sistemas de verificación y control.

El principal acuerdo llegado en esta materia es el llevado a cabo en 1972, la “Convención sobre la prohibición del desarrollo, de la producción y del almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción”, el cual entró en vigor en 1975, tras la firma de este por 22 países los cuales depositaron los instrumentos de ratificación, entre ellos la antigua Unión Soviética, Reino Unido y Estados Unidos, quienes fueron nombrados depositarios. En esta Convención se prohíbe desarrollar, producir, almacenar o, de otra forma, adquirir o retener agentes microbianos u otros agentes biológicos, o toxinas así como armas, equipos o vectores destinados a utilizar esos agentes o toxinas con fines hostiles o en conflictos armados. Tras más de dos décadas en 1 de enero de 1997, ya eran 140 los Estados que se habían adherido a la Convención, incluidos todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Paradójicamente nos encontramos con que, a pesar de esta gran adhesión, hay países que no lo han firmado, otros que, a pesar de que lo firman, no lo ratifican, otro grupo de países que lo firman con “reservas”, otros que se retiran. También habrá ciertos países que lo firmarán y que lo incumplirán sistemáticamente. Esto se debe a la ausencia de una autoridad mundial coercitiva que obligue a los Estados a cumplir con los propósitos de los tratados.

Existe un punto clave en esta convención y es el proceso de negociación que se inició en la década de 1990 para añadir un mecanismo de verificación. En la segunda Conferencia de Examen de los Estados Partes en 1986, los estados miembros acordaron fortalecer el tratado informando anualmente sobre Medidas de Creación de Confianza ante las Naciones Unidas. Paradójicamente en la actualidad, tan sólo la mitad de los firmantes del tratado presentan estos informes anuales de manera voluntaria. En la Conferencia de Revisión de 1991, se estableció un grupo de expertos gubernamentales (conocido como VEREX). Las negociaciones para un protocolo de verificación internacional de carácter vinculante a la Convención sobre armas biológicas tuvieron lugar entre 1995 y 2001 en un foro conocido como el Grupo Ad Hoc³.

El borrador de protocolo aprobado en abril de 2001 obligaba a aplicar importantes medidas de control e inspección a las actividades relacionadas con la industria biológica. Esto tenía repercusiones para las empresas del sector, incluidas las de investigación farmacéutica y biotecnológica⁴ y dio lugar a grandes diferencias y divergencias en algunas posiciones de los Estados Partes sobre asuntos claves. El 25 de julio de 2001, el gobierno de Bush, después de realizar una revisión de la política sobre las armas biológicas, decidió que el protocolo propuesto no se ajustaba a los intereses nacionales de los Estados Unidos. En función de las divergencias surgidas, además del anuncio de Estados Unidos sobre su intención de no firmar el acuerdo, ya que según afirmó el representante de Estados Unidos Donald Mahley "A nuestro entender, el borrador del protocolo podría poner en riesgo la seguridad nacional y la información confidencial⁵", se tomó la decisión de aplazar la sesión, reanudándose en

³ "An Overview of International Efforts to Prohibit Biological Weapons", *Stimson Foundation*, en http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Houseofcards_2-background.pdf.

⁴ Cervell Hortal, M^a José: “El futuro protocolo de La Convención sobre Armas Biológicas: Repercusiones para el sector industrial”, Real Instituto Elcano, *ARI* nº 6 (2003), en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari+6-2003.

⁵ "EE.UU. rechaza acuerdo de armas", *BBC*, 25 de julio del 2001, en



noviembre de 2002 en Ginebra. Los Estados parte dieron su aprobación a un informe final en el cual fue incluida la decisión de celebrar reuniones de carácter anual, así como reuniones de expertos en los tres años siguientes.

En la Sexta Conferencia de los Estados parte celebrada en Ginebra en Noviembre y Diciembre del 2006, se revisó exhaustivamente la Convención siendo aprobado por consenso un documento final, se determinaron unas medidas concretas y específicas para reforzar la aplicación de la Convención. La posición de los Estados Unidos y en concreto de la administración Bush representada por Mahley en el año 2001 era compartida tanto por la administración Bush, como por la administración Clinton y, como se vería en años posteriores, por la administración Obama, siendo esta última ⁶ en el año 2009 quien para asombro de la comunidad internacional rechazó estas medidas reforzadoras de la Convención sobre Armas Biológicas ya que tanto la administración encabezada por el Pentágono, como las industrias farmacéuticas y de biotecnología presentaban una fuerte oposición a los sistemas de verificación por los que se debían permitir la inspección de los laboratorios tanto de propiedad pública como privada, justificando su negativa en la necesidad de protección ante la amenaza terrorista.⁷

La Séptima Conferencia de Examen de la Convención se celebró en Ginebra en 2011. Los resultados de esta fueron insuficientes, ya que no se tomaron decisiones relevantes en las cuestiones fundamentales para reforzar las garantías de cumplimiento⁸. En la Conferencia se acordó dar continuidad al proceso entre sesiones con la finalidad de mantener un mayor dinamismo en el debate sobre el contenido de la Convención. La agenda que se estableció para los siguientes años se había de centrar en: la cooperación y asistencia en el marco del artículo 10 de la Convención, el seguimiento de los avances científicos y tecnológicos, reforzamiento de la aplicación nacional de la Convención mediante las medidas de confianza.⁹

Actualmente existe un claro desacuerdo dentro del régimen de la Convención sobre la extensión legítima de los controles y las restricciones a las transferencias de materiales, equipo y tecnología de índole científica entre los Estados Parte. Los países considerados “No Alineados”, sostienen que los controles de transferencia con fines de control de armas son injustificados y discriminatorios cuando los beneficiarios están cumpliendo con sus obligaciones para con el régimen de tratados multilaterales pertinentes. En los últimos años, la legitimidad y la utilidad de los controles comerciales estratégicos han sido aceptados en mayor medida, sobre todo en vista de las medidas por las que los Estados están obligados a tomar en base a la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de la ONU. Sin embargo, sigue existiendo una fuerte tensión entre, por un lado, la obligación de promover la transferencia de tecnología entre los Estados Partes con el fin de fomentar la cooperación económica así como el desarrollo y , por otro lado, los requisitos de los controles comerciales estratégicos en los casos en que un Estado Parte considera que otro Estado plantea un riesgo en cuanto a proliferación y , por tanto, no debería tener acceso a los materiales de uso dual, tecnología,

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_1456000/1456270.stm.

⁶ Landler, Mark: "Obama Administration Takes a New Approach to Biological Weapons", *The New York Times*, 8 diciembre del 2009, en <http://www.nytimes.com/2009/12/09/world/09biowar.html>.

⁷ Tucker, Jonathan B.: "Seeking Biosecurity Without Verification: The New U.S. Strategy on Biothreats". en http://www.armscontrol.org/act/2010_01-02/Tucker.

⁸ "Seventh Review Conference of the States Parties to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction", BWC/CONF.VII. UN, *Final Document*, Geneva (5-22 Diciembre del 2011).

⁹ Hart, John; Trapp, Ralf: "Science, Technology, and the Biological Weapons Convention", en https://www.armscontrol.org/act/2012_10/Science-Technology-and-the-Biological-Weapons-Convention.



equipos o información. En otro orden, a pesar del objetivo general acordado de reducir las restricciones al comercio internacional, otros regímenes jurídicos exigen que los Estados impongan controles y mecanismos de supervisión. Las medidas concretas que los Estados toman para asegurar que los esfuerzos de control y supervisión sean eficaces pueden coincidir con las medidas de control adoptadas recogidas en la Convención, fortaleciendo así la percepción de que el requisito para promover la colaboración y el intercambio entre los Estados Parte no se está cumpliendo totalmente.

El interés por desarrollar capacidades en la prevención de agresiones con agentes biológicos se ha incrementado a nivel mundial. En España contamos con el GRUPABI (Grupo de armas biológicas), este grupo vinculado a las OPAQ y que reúne a los organismos implicados en relación al riesgo Biológico y trata la seguridad frente al terrorismo.¹⁰ La misión de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) es la eliminación de todo tipo de armas químicas a nivel mundial. Su ámbito de actuación es la comprobación de la destrucción de todas las armas químicas existentes y velar por su no producción. La OPAQ da asistencia y protección a sus Estados Partes en el caso de sufrir amenazas o ataque con armas químicas y promueve la cooperación internacional para el desarrollo de la química con fines pacíficos¹¹.

Sin embargo, a pesar de lo anteriormente expuesto la Convención es un acuerdo no operativo ya que las actividades de investigación y producción de armas de origen biológico gracias a actividades de ingeniería genética no suponen una infracción del tratado ya que se permite la producción controlada de ciertas cantidades de este tipo de armamento cuya finalidad es defensiva. Por tanto dicho acuerdo es ambivalente y no operativo ya que precisamente este es el punto clave a precisar, los matices que llevan a establecer de modo inequívoco la diferenciación entre qué es ofensivo y qué defensivo.

Actualmente se están incorporando técnicas de ingeniería genética a la elaboración de este tipo de armamento aumentando su efectividad y convirtiendo estas armas en una tipología muy atractiva para fines tanto militares como terroristas ya que gracias a este proceso conjunto se da lugar a la elaboración de unas armas altamente destructivas que requieren un breve margen de tiempo para actuar.¹²

En los últimos años los avances en el campo de la ingeniería genética han sido realmente revolucionarios, especialmente los concernientes a la genómica, que diferenciándose de la genética clásica, la cual, a partir de un fenotipo, frecuentemente mutante, busca el o los genes responsables de ese fenotipo. Sin embargo la genómica trata de predecir la función de los genes partiendo de su secuencia o de las interacciones que lleva a cabo con otros genes.¹³

Los estudios genómicos se caracterizan por su interdisciplinariedad debido a que el gran número de datos generados en un estudio de este tipo requiere combinar tanto conocimientos biológicos como estadísticos e informáticos.¹⁴

¹⁰ Ministerio de Industria, energía y turismo, Autoridad Nacional para la Prohibición de las Armas Químicas, en <http://www.minetur.gob.es/industria/ANPAQ/Paginas/Index.aspx>.

¹¹ Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, "Información general", en <https://www.opcw.org/sp/>.

¹² Van Aken, Jan; Hammond, Edward: "Genetic engineering and biological weapons", *European Molecular Biology Organization (EMBO)*, vol. 4, Suppl. 1 (Junio 2003), pp. S57-S60.

¹³ National Human Genome Research Institute, "A Brief Guide to Genomics" (3 de Diciembre de 2011), en www.genome.gov.

¹⁴ Oxford English Dictionary (2008): "Genome n", Oxford, Oxford University Press.



Los genomas que han sido secuenciados hasta la fecha están siendo muy útiles para la humanidad, entre ellos se cuenta con el humano cuyo estudio se finalizó en el año 2005, identificándose unos 28.000 genes. La secuenciación de los genomas aporta una información valiosísima sobre todos los procesos que se dan en los organismos vivos, teniendo esto una relevancia para el estudio del comportamiento, evolución, tratamiento de enfermedades y desarrollo de vacunas. Este descubrimiento presenta un doble uso, el destinado a fines terapéuticos como la utilización de estos descubrimientos con fines bélicos. Gracias a las herramientas disponibles actualmente, es posible identificar cuáles son los genes de un patógeno que le hacen resistente a los tratamientos y cuáles por el contrario le confieren mayor grado de virulencia. Esta información junto con el uso de sofisticados instrumentos biotecnológicos que permitan la extracción del ADN de un microorganismo aquel gen portador de la característica deseada, para su manipulación y posterior introducción en el genoma de otro que contiene otra característica deseada, dando lugar a un nuevo microorganismo que presenta la suma de ambas características y que gracias a ellas es susceptible de ser utilizado como un arma biológica.

Resulta relevante destacar que esta tecnología está posibilitando la creación de un agente cuya actuación pueda ser selectiva¹⁵, funcionaria con agentes de origen biológico especialmente creados para marcar espacios moleculares específicos de ciertos grupos étnicos y será capaz de reconocer secuencias de ADN halladas dentro de sus células, así como permanecer en Estado de latencia, hasta que se diera cierta circunstancia que propiciara inicio de la sintomatología e inicio clínico de la enfermedad, por ejemplo una variación en la humedad relativa del ambiente, la temperatura o mediante la ingesta de cierto alimento .

Esto plantea la cuestión del seguimiento de los nuevos ADN provenientes de las nuevas formas de vida creadas en laboratorios. Las empresas privadas biotecnológicas y los distribuidores de componentes de ADN deberán de etiquetar todos sus productos. El comercio de las secuencias genómicas debe ser transparente y cuyo etiquetaje permita la trazabilidad, con etiquetas de nucleótidos que provean de la información necesaria para su control y evaluación. La industria del genoma debe autofinanciar el seguimiento y la aplicación necesaria de la normativa así como permitir las inspecciones gubernamentales de libre disposición, en caso de fallos en la bioseguridad o la seguridad del laboratorio¹⁶ o incidencia en los planes y/o acciones de bioseguridad nacional e internacional.

Selon Joshua Lederberg¹⁷, premio Nóbel de Fisiología y Medicina afirmó ya en 1956 que: “los microorganismos son la bomba atómica de los pobres”. Haciendo una comparación entre los costes de producción y el alcance que proporcionan la diferente tipología de armamento destaca el bajo coste de las armas químicas y biológicas frente a las nucleares o convencionales ya que la posibilidad de afectar un 1000m2 tiene un coste de 600 dólares con

¹⁵ Dando, Malcom R. (2002): "Genomics and the new biotechnology" (capítulo 8), en *Preventing biological warfare*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

¹⁶ Laurie, Garrett: "Biology's Brave New World. The Promise and Perils of the Synbio Revolution", *Foreign Affairs*, vol. 92, nº 6 (Noviembre/Diciembre 2013), pp. 28-46.

¹⁷ Catedrático de Genética, fue Director del departamento de Genética de la Universidad de Stanford y director de los laboratorios Kennedy de Medicina Molecular. Descubrió la reproducción bacteriana por conjugación, siendo esta un intercambio mutuo de genes entre organismos unicelulares no diferenciados sexualmente. Fue el descubridor de que algunos virus transportan material hereditario de una célula bacteriana a otra alterando la herencia de sus huéspedes.



armas químicas y un dólar con armas biológicas frente a los 2.000 dólares que costaría con armas convencionales y los 800 con armas nucleares.¹⁸

El Ex ministro de Defensa israelí Barak en una conferencia celebrada en el Instituto Internacional para Estudios de Seguridad Nacional con sede en Tel Aviv afirmó que "en el futuro vamos a ver el terrorismo respaldado por la ciencia y la tecnología" y que las amenazas de ataques biológicos por parte de actores no estatales también presentan peligros cada vez mayores. Barak advirtió: "en algún lugar en un pequeño laboratorio, elementos hostiles se sientan a planear el futuro de armas de destrucción masiva. Siendo esto un potencial de terrorismo sin precedentes" además añadió que "No podemos esperar hasta que se dio cuenta de la amenaza, ya que la brecha será difícil de cerrar"¹⁹.

Este potencial viene dado por la existencia de cierta similitud bélica entre las armas biológicas recombinadas genéticamente y las nucleares. Ya que ambas poseen un alto poder destructivo, sin embargo las armas biológicas recombinadas genéticamente superarían en efectividad a las nucleares ya que estas no atacarían contra las infraestructuras del país sino que afectarían a la población humana, favoreciendo que el país agresor pudiera ocupar sin mayor obstáculo el área atacada siempre y cuando la población ocupante estuviera vacunada.

Se han clasificado los agentes biológicos en tres categorías en base a su impacto en la población²⁰:

-Categoría A: Agentes de fácil diseminación o que se transmiten persona a persona, causando una alta mortalidad y cuyo impacto en la salud pública es alto Por ejemplo: Virus de la viruela; *Bacillus anthracis*, (ántrax o carbunco); *Yersinia pestis*, (peste); la toxina de *Clostridium botulinum* causante del botulismo; *Francisella tularensis*, (tularemia) y otros virus como por ejemplo los filovirus (Ebola y Marburgo) o arnavirus causantes de la fiebre de Lassa o la fiebre hemorrágica argentina (virus Junin).

-Categoría B: Agentes con capacidad moderada para su diseminación e inducción de cuadros mortales precisando métodos especiales para su diagnóstico: *Coxiella burnetti* (Fiebre Q), *Brucella spp.*, *Burkholderia mallei*, enterotoxina B de *Staphylococcus*, Alfa virus como encefalitis venezolana y encefalitis equina. Agentes susceptibles de diseminación vía hídrica o alimentaria como por ejemplo las bacterias *Salmonella*, *Vibrio cholerae*, *Shigella dysenteriae*, *Escherichia coli* O157:H7 y el parásito *Cryptosporidium parvum*.

-Categoría C: Agentes que pueden ser modificados o creados mediante ingeniería genética. Por ejemplo: los virus Nipah, Hanta, de la fiebre amarilla y los causantes de encefalitis transmitida por garrapatas, además de cepas de tuberculosis multirresistentes.

¹⁸ McGovern, Thomas W., MD, MAJ, MC., George W. Christopher, LTC, USAF, MC.: "Biological Warfare and its cutaneous manifestations", en <http://telemedicine.org/biowar/biologic.htm>.

¹⁹ Lappin, Yaakov: "Barak: Enemies will be able to choose which building to hit within 5 years. Ex-defense minister warns of 'unprecedented' chemical, biological terrorism threat", *Jerusalem Post*, (27 de marzo de 2014).

²⁰ Khan AS, Morse S, Lillibridge S.: "Public-health preparedness for biological terrorism in the USA", *The Lancet*, vol. 356, nº 9236 (2000), pp. 1179-11.



En cuanto a las vías de entrada de un organismo en un ser humano o animal pueden ser divididas en tres grandes grupos que son: a través del aparato digestivo, por inhalación y por inoculación o absorción a través de la piel. Por otra parte, las formas por las que se pueden diseminar de los agentes biológicos y toxinas son muy diversas, tantas como podamos imaginar, pero podemos hacer tres grupos principalmente: aerosoles (inhalación y absorción), agentes vectores (inoculación), sabotaje de alimentos y agua potable (ingestión). El método de diseminación usado estará en función de la vía de entrada del organismo, de las características de los agentes empleados y de los resultados que se pretenden obtener. Además el daño producido en el organismo, en muchos casos, va a depender de la vía de entrada en organismo. Un ejemplo de ello es la mortalidad causada por *Ántrax*, alcanzando un 5% si es vía cutánea, un 30% si es vía digestiva y un 80% si es vía respiratoria²¹.

Uno de los retos de la sociedad internacional en cuanto a la investigación genética es el derivado del control, vigilancia de los proyectos y su doble uso así como la identificación, localización, y sistemas de seguridad de los laboratorios que realizan investigaciones de esta tipología, ya que pueden suponer un riesgo considerable para los civiles que viven en zonas cercanas a los laboratorios. Considerando también que incluso el proceso de transporte de esta tipología de armamento puede conllevar también riesgos importantes para la población. Pero a este reto se suma la dificultad de precisamente no ya controlar la actividad investigadora de los laboratorios sino la mera localización ya que la proliferación de estos a nivel mundial ha sido alarmante en los últimos 20 años así como la rápida difusión de información y accesibilidad a un conocimiento, a nivel global, susceptible de ser usado para el desarrollo de armamento biológico²².

Ante los avances en el ámbito genético, biológico a los que estamos asistiendo en los últimos años, la proliferación de proyectos de investigación vinculados al uso militar de estos y lo anteriormente expuesto cabe replantearse la valoración de un posible ataque biológico como una amenaza real y creciente a la seguridad nacional española, ya que los actores no estatales tales como grupos terroristas u organizaciones criminales tienen la posibilidad de acceder a los agentes biológicos susceptibles de ser usados en sus ataques. Así mismo, el modelo de conflicto asimétrico motiva el auge y la proliferación de esta tipología de armamento ya que países con capacidades armamentísticas convencionales limitadas puedan optar por estas armas como medida tanto de respuesta como disuasoria.²³

La preocupación relativa a este fenómeno está en aumento y a los tradicionales riesgos y amenazas para la seguridad nacional española ha de considerarse los que provienen del desarrollo, posesión, compra o tráfico de armas de destrucción masiva por parte de grupos terroristas, el crimen organizado y actores estatales.

Cabe destacar como ya en la resolución 321 de la Asamblea de Parlamentarios de la OTAN sobre terrorismo con armamento químico, biológico, radiológico y nuclear la Asamblea de la OTAN reconoce que tras los atentados sufridos en Estados Unidos por *ántrax* hemos entrado en una nueva y peligrosa era la del uso de armas biológicas con fines terroristas. Manifiesta también la preocupación porque los terroristas, aprovechando las

²¹ Maroto Rubio, M.; Rojano, B.; Calvo, E.: "Bioterrorismo", *JANO*, Servicio de Medicina Interna I. Hospital Clínico Universitario San Carlos (La Medicina Hoy), vol. 64, nº 1470. *JANO* (4-10 abril de 2003), en <http://www.jano.es/ficheros/sumarios/1/64/1470/49/1v64n1470a13045754pdf001.pdf>.

²² "Chemical and Biological Weapons Status at a Glance", Arms Control, *Section: Fact Sheets & Briefs* (5 de febrero de 2014), en <https://www.armscontrol.org/factsheets/cbwprolif>.

²³ Barnaby, Wendy (2002): *Fabricantes de epidemias. El mundo secreto de la guerra biológica*, Madrid, Siglo veintiuno de España editores, S.A., 2002.



precarias condiciones de seguridad en algunos sitios, podrían adquirir ilegalmente tecnologías de armas provenientes de los programas de la antigua Unión Soviética. Destacan que las medidas eficaces para disuadir y defenderse contra el terrorismo utilizando armas biológicas deben llevarse a cabo a través de un esfuerzo coordinado y multilateral en la medida de lo posible. Establece que para maximizar la eficacia en la reducción del alcance de la amenaza, la respuesta internacional requiere en primer lugar un enfoque transatlántico integrado.²⁴

Tras considerar todo lo anteriormente señalado podemos afirmar que la valoración de bajo riesgo realizada por la estrategia nacional de seguridad resulta errónea, ya que España, como miembro de la OTAN, debería recoger en su estrategia nacional de seguridad del año 2013 esta amenaza ya considerada como tal en un foro tan significativo como la Asamblea de Parlamentarios de la OTAN ya en el año 2002. Para una valoración efectiva del nivel de esta amenaza resulta preciso considerar que esta ha trascendido el ámbito militar. Esto se debe al fenómeno de la globalización, la difusión de la información y los avances científicos que han favorecido la accesibilidad a este tipo de armamento por parte de organizaciones criminales y grupos terroristas, siendo este un hecho incuestionable; así como a la persistencia en algunos países de programas biológicos debido a que el control de este tipo de programas resulta complejo ya que el doble uso que se puede realizar de estas investigaciones puede responder a unos fines pacíficos o bélicos, hay que añadir que el control internacional de este tipo de armamento no ha tenido resultados satisfactorios dada la complejidad del control sobre sus procesos productivos, su fácil transporte y el bajo coste de producción/mantenimiento de las mismas.

La toma de conciencia no alarmista sobre esta amenaza así como el análisis técnico de la misma posibilita el desarrollo de capacidades preventivas y/o de reacción ante un ataque de origen biológico hacia España o los intereses españoles.

En la resolución 321 se insta a los países miembros a: controlar la transmisión de la información clasificada que podría ser utilizado para las armas biológicas y restringir el acceso a la información genética sobre patógenos peligrosos sin dejar de ser sensible a la legítima investigación científica, médica, o de otro tipo que podrían ser utilizados en las armas de destrucción masiva; tomar medidas nacionales concertadas para fortalecer las regulaciones de bioseguridad y aumentar constantemente la protección física de los agentes biológicos altamente letales; mejorar las defensas de la Alianza contra ataques biológicos, incluida una mejor formación, la mejora de los equipos de protección, así como el desarrollo y la adquisición de sensores de aire móviles para la alerta temprana; establecer un dispositivo de respuestas a los ataques terroristas, que incluyen estrategias de información pública y la preparación y formación de personal médico para reconocer y responder a los agentes no familiares y adaptarse a las nuevas condiciones médicas estando integrado el sistema de salud público a nivel nacional; así como desarrollar acuerdos de asistencia internacional rápida y eficaz para complementar y apoyar las capacidades defensivas nacionales²⁵.

En base a esto cabe destacar la directiva de defensa nacional 01/2008 la cual recoge precisamente que a los tradicionales riesgos y amenazas a la seguridad han de incorporarse otros que tienen la capacidad de dificultar y degradar el desarrollo social y económico de un país, conjunto de países o regiones con consecuencias negativas nacionales e internacionales, cobrando especial relevancia el terrorismo, el crimen organizado y la proliferación de armas

²⁴ "Resolution 321 on terrorism with chemical, biological, radiological and nuclear weapons", OTAN, Asamblea Parlamentaria (4-10 Abril de 2003), en <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=284>.

²⁵ *Ibid.*



de destrucción masiva, las cuales, según esta directiva, constituyen el conjunto de amenazas transnacionales más importante para la sociedad española²⁶.

Esta consideración es debida principalmente a los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 en new York, los sufridos en España el 11 de marzo del año 2004 y el llevado a cabo el 7 de julio de 2005 en Londres que, junto a otros atentados, dejan patente el incremento en las capacidades y la voluntad de ocasionar graves daños con acciones terroristas. Resulta oportuno destacar la tentativa de atentado en un vuelo de Ámsterdam con destino Detroit en Diciembre del año 2009, que, en el caso de haber tenido éxito, hubiera sido un atentado de gran envergadura por el número de víctimas, grado de letalidad y daños causados directa e indirectamente.

Abundando en este tema también es útil reseñar que, en el año 2006, INTERPOL lanzó la segunda fase de su programa de prevención en bioterrorismo. En ella señaló la carencia del apoyo legislativo a la comunidad responsable de la aplicación de la ley, como uno de los problemas más significativos. En el proyecto de biocriminalización se enfrenta la cuestión en tres áreas: el desarrollo de una completa y minuciosa comprensión de los marcos legales de los países miembros en el área de bioterrorismo; la identificación de fallos o agujeros legislativos y de información; la asistencia a países miembros para redactar legislación. En este contexto, el Ministro de Asuntos Interiores de Ucrania Yuriy Lutsenko declaró que la amenaza del terrorismo bioquímico necesita ser tomada en serio. También el Secretario General de INTERPOL Ronald K. Noble afirmó que “Es necesario tener una legislación efectiva para proveer a la policía de instrumentos para prevenir e investigar amenazas bioterroristas”²⁷. La cuestión es que algunos países cuentan con métodos y organismos encargados de hacer cumplir la ley en materia de bioseguridad que son de vanguardia, sin embargo otros países, por su escasa actividad biológica sintética apenas cuentan con una efectiva regulación. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de todo el mundo deben aprender mecanismos de evaluación de futuras amenazas y estar preparados en materia de mitigación ante las consecuencias de un ataque biológico dentro de las fronteras nacionales o bien el que pudiera darse en un país vecino. Afirma también que ha de articularse una estrategia policial a nivel mundial para hacer frente a la biología sintética que realice labores de difusión del conocimiento de las amenazas potenciales, sin por ello obstaculizar las labores científicas.²⁸

Actualmente la mayor amenaza que sufre la seguridad nacional española en cuanto a posibles ataques bioterroristas de naturaleza biológica es la que proviene del el terrorismo islamista y en particular por la organización Al Qaeda, sus grupos asociados o células autónomas. Gracias a las investigaciones realizadas por el ministerio de defensa español, fuerzas y cuerpos de seguridad nacionales así como otras instituciones nacionales e internacionales se observa una tendencia a que la actividad terrorista sea realizada por células más pequeñas e incluso personas aisladas cuyo soporte pasa por una adhesión de tipología ideológica que pudiera implicar o no una adscripción operativa a la organización.

²⁶“Directiva de defensa nacional 01/2008”, Consejo Nacional de Defensa, p. 3, en <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wXS2NqCknMgJ:www.defensa.gob.es/Galerias/politica/armamento-material/ficheros/DGM-directiva-defensa-nacional-1-2008.pdf+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=es>.

²⁷ Informe 40”, CICTE, en http://www.oas.org/es/sms/cicte/Boletin/Informe_40_spa.pdf.

²⁸ Noble, Ronald K.: “Keeping Science in the Right Hands Policing the New Biological Frontier”, *Foreign Affairs*, vol 92, nº 6 (Noviembre/Diciembre de 2013), en <http://www.foreignaffairs.com/articles/140157/ronald-k-noble/keeping-science-in-the-right-hands>.



Según la Memoria 2012 de la Fiscalía General del Estado²⁹, el Yihadismo considera a España un objetivo a atacar tal y como queda patente en las numerosas y frecuentes referencias que estos terroristas hacen de España, bien en cuanto a una reivindicación territorial en base al antiguo Al Ándalus, bien respecto a la presencia de fuerzas militares españolas en misiones como UNIFIL en Líbano, ISAF y EUPOL en Afganistán, EURONAVFOR en Somalia y la contribución al conflicto de Malí con la formación de fuerzas de la CEDEAO y apoyo logístico.³⁰

Estos grupos terroristas con ideologías religiosas están dispuestos a conseguir el mayor número de víctimas civiles, ya que la población es considerada un objetivo principal al que atacar, bien para conseguir su sometimiento mediante la consecución de la conversión a su sistema de creencias o bien por la erradicación de la población como tal, convirtiéndola en el enemigo a erradicar.³¹ Los artefactos explosivos improvisados o IED ha venido siendo el arma utilizada de modo mayoritario por los grupos terroristas ya que estas son armas se caracterizan por su fácil adquisición y manejo; sin embargo la posibilidad de que este tipo de grupos opte por el uso de las armas biológicas o químicas viene determinado por varias razones:

- ✓ Los efectos son de mayor alcance que con el uso de artefactos IED.
- ✓ Incremento en la escalada espiral de la violencia y búsqueda de alcanzar mayor grado de letalidad en los ataques terroristas.
- ✓ Fácil accesibilidad a la información sobre su empleo y fabricación.
- ✓ Mayor ratio de proporción de daños causados en cuanto a extensión y número de víctimas.
- ✓ Las reducidas dimensiones del artefacto que facilitan tanto la ocultación como el transporte impidiendo su detección.
- ✓ En el caso de agentes biológicos el factor tiempo, desde que el ataque se ha perpetrado hasta su detección puede ser un factor que dificulte la detención del terrorista ya que esto facilita su huida.

A estas razones hay que sumarle que, gracias a la naturaleza de estos ataques, los terroristas pueden optar por esta tipología de armamento si su objetivo es dañar la vida de los ciudadanos o la salud de la población. Estos ataques pueden realizarlos mediante la liberación de agentes biológicos en la cadena alimentaria o el suministro de agua. Teniendo como consecuencia no solo un efecto adverso en la población, sino también en la economía, ya que los costes en que

²⁹ "Memoria 2012 de la Fiscalía General del Estado", en http://www.fiscal.es/Documentos/Memorias-de-la-Fiscal%C3%ADa-General-del-Estado.html?pagename=PFiscal%2FPPage%2FFGE_memorias&cid=1242052134611&_charset_=UTF-8&selAnio=2012&txtPalClave=Memoria+de+la+Fiscal%C3%ADa+General+del+Estado&btnBuscar2=Buscar.

³⁰ "España, sometida a amenazas yihadistas por sus compromisos internacionales",

El Economista, 16 de Septiembre 2013, en

<http://ecodiario.economista.es/politica/noticias/5145871/09/13/Espana-sometida-a-amenazas-terroristas-por-sus-compromisos-internacionales.html>.

³¹ Jenkins, Brian M. (2006): "*The New Age of Terrorism*", en Kamien, David G. (ed.) (2006): *The Homeland Security Handbook*, Nueva York, McGraw-Hill.



se incurriría para llevar acabo la descontaminación serían altísimos. Esto podría verse incrementado debido a la transmisibilidad de los agentes causando entre la población un clima de pánico colectivo que agravaría la situación y un objetivo deseado por estos grupos.³²

Ante esta panorámica de la amenaza de ataques biológicos, resulta imprescindible para el plan estratégico de seguridad nacional el análisis en profundidad de los riesgos, amenazas que atañen a los interés españoles así como el origen, las causas, la esfera motivacional de dichas amenazas, la detección de autores y facilitadores de estas y llevar a cabo acciones con la finalidad de enfrentarlas desde la esfera pública y privada, gracias a actuaciones de las Fuerzas de seguridad del Estado pero también gracias a las contribuciones de científicos e investigadores.

2. Plan de Acción de la Unión Europea y el caso español

La Comisión Europea el 24 de junio de 2009 adoptó su comunicación sobre el refuerzo de la seguridad química, biológica, radiológica y nuclear en la Unión Europea: el Plan de Acción NRBQ de la UE, que se había basado en los resultados de un Grupo de Trabajo NRBQ, creado por la Comisión en febrero de 2008, en el que participaron partes interesadas de todos los países de la Unión Europea tanto de carácter público como privado, así como en los resultados de su seminario de clausura, celebrado en Praga (República Checa), en enero de 2009. El objetivo global del conjunto de políticas de referencia era un planteamiento que tenía en cuenta todos los peligros destinados a reducir la amenaza y el daño provocados por los incidentes NRBQ que tengan un origen accidental, natural o intencionado, incluidos los actos terroristas. El Plan de Acción NRBQ de la UE está destinado a reforzar la seguridad NRBQ en la Unión Europea. Su objetivo global es reducir la amenaza y el daño de los incidentes NRBQ de origen accidental, natural e intencionado. El Plan de Acción NRBQ de la UE se basa, en términos generales, en un planteamiento que tiene en cuenta todos los peligros, incluidos los actos terroristas, y que contribuye a la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo. El Plan de Acción constituye un compromiso político, que puede considerarse un plan de trabajo para llevarse a cabo en los próximos años.

La ejecución de las acciones previstas en el Plan de Acción NRBQ de la UE debe guiarse por los siguientes principios:

- ✓ Si bien es principalmente responsabilidad de cada Estado miembro proteger a su población contra los incidentes NRBQ, las iniciativas adoptadas en el nivel de la UE deben guiarse por el principio de solidaridad de la UE;
- ✓ Considerando que la Unión Europea puede proporcionar valor añadido a los proyectos de toda la UE, y por lo general asegurar un planteamiento coherente y consecuente en materia de cooperación sobre esta cuestión entre los Estados miembros, el papel de apoyo de la Unión Europea en este ámbito debe ser conforme a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, dando preferencia, siempre que sea posible, a soluciones no legislativas;

³² Katz, Rebecca: "Biological Weapons: A National Security Problem that Requires A Public Health Response", Princeton University, *Working Paper* 2001-04, en <https://opr.princeton.edu/papers/opr0104.pdf>.



- ✓ Para evitar la duplicación, las medidas nuevas de la UE que se adopten en este ámbito deben ser coherentes con los reglamentos nacionales e internacionales vigentes y basarse en ellos, así como aprovechar los trabajos existente en otras organizaciones internacionales pertinentes;
- ✓ Las políticas establecidas por el Plan de Acción para abordar los riesgos NRBQ deben desarrollarse en estrecha consulta con las autoridades nacionales y, en su caso, consultando con el sector privado, las instituciones académicas y otras partes interesadas;
- ✓ La acción destinada a abordar la amenaza NRBQ debe basarse en evaluaciones de riesgos y de amenazas, así como en evaluaciones de costes y beneficios, para garantizar que las medidas adoptadas sean pertinentes y eficaces;
- ✓ La confidencialidad de determinadas categorías de información debe tenerse debidamente en cuenta durante la fase de ejecución del Plan de Acción NRBQ;
- ✓ La acción destinada a abordar la amenaza NRBQ debe llevarse a cabo dentro del pleno respeto del Derecho Internacional, incluidos los derechos humanos y el principio del Estado de Derecho;
- ✓ La ejecución de las acciones incluidas en el Plan de Acción NRBQ de la UE se financiará mediante programas e instrumentos comunitarios existentes, incluidos los siguientes Programas: "Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad" , "Prevención y lucha contra la delincuencia" , así como el Instrumento de Financiación de la Protección Civil y el Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (en particular el tema de la investigación en materia de seguridad). Además, el Programa de salud 2008-2013 de la UE seguirá apoyando las tareas del Comité de Seguridad Sanitaria y las acciones sobre preparación y respuesta a las amenazas NRBQ a la salud pública;
- ✓ Existe una clara diferencia entre las actividades de detección medioambiental y las de diagnóstico humano. Estas diferentes actividades requieren la participación de especialistas con perfiles diferentes.

En España, el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia, dependiente del Gabinete de Crisis del Gobierno español, puso en marcha nuevos planes de emergencia frente a riesgos nucleares, químicos y bacteriológicos (Protección NBQ-Nuclear, Biológica y Química)³³ siguiendo la recomendación de la Unión Europea tras suceder los atentados del 11 de septiembre.

En cuanto a la responsabilidad del operativo NBQ, ésta recae exclusivamente sobre el Estado español, el cual estaría en coordinación con las Administraciones Autonómicas y Locales a través de los Centros de Coordinación Operativa Integrados (CECOPI) en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. Para hacer frente a los riesgos NBQR, las

³³ González, Miguel: "España aprueba planes de emergencia ante ataques bacteriológicos, químicos y nucleares", *El país*, 17 de octubre 2001, en http://elpais.com/diario/2001/10/17/internacional/1003269610_850215.html.



fuerzas armadas españolas cuentan con la Unidad Militar de Emergencias, conocida como la UME, una unidad cuya misión es la intervención en cualquier lugar del territorio nacional, cuando lo decida el Presidente del Gobierno o el Ministro en quien delegue, para contribuir a la seguridad de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas³⁴. Dicha unidad fue concebida con el fin de llevar a cabo cometidos específicos vinculados con los riesgos y/o /amenazas señalados anteriormente³⁵.

3. Conclusiones y recomendaciones

Tras el análisis efectuado hasta ahora cabe señalar que el plan estratégico nacional de seguridad español en cuanto a la amenaza de sufrir ataques de origen biológico ha de ser Preventivo-Reactivo debe mejorar en cuanto a los mecanismos de prevención, precisando la necesidad de un análisis que incluya todo el espectro de los riesgos biológicos y de su control³⁶ siendo los elementos constitutivos del espectro de los riesgos biológicos: las enfermedades naturales, los brotes epidémicos, los organismos modificados genéticamente, resistencia a antibióticos y medicamentos, los posibles accidentes en laboratorios, los accidentes de laboratorio resultado de la negligencia y el sabotaje intencional, el uso deliberado de agentes biológicos³⁷.

Por tanto el plan estratégico nacional de seguridad español debería articularse en base a las siguientes áreas de actuación:³⁸

• **Preparación y prevención:** La detección, el diagnóstico y la mitigación de enfermedades y lesiones causadas por ataques de origen biológico es un proceso complejo que implica a numerosos actores así como diversas actuaciones y actividades. Resultando necesario proporcionar no solo directrices en materia de salud pública sino apoyo y asistencia técnica a los centros de salud pública locales, autonómicos y estatales para la elaboración de planes coordinados de preparación y protocolos de respuesta. Se deberá fomentar y apoyar los proyectos de investigación vinculados al desarrollo de herramientas innovadoras y estrategias cuyo fin sea la prevención y mitigación de enfermedades y/o lesiones causadas por agentes biológicos.

• **Detección y vigilancia:** La detección y las actividades de vigilancia resultan imprescindibles para proporcionar una respuesta oportuna. Si la casuística proporciona elementos que faciliten su detección y determinación de su origen biológico la actuación de los cuerpos y fuerzas de seguridad será inmediata, siendo competencia de la policía nacional especialista TEDAX-NRBQ el ámbito urbano y el especialista TEDAX-NRBQ de la Guardia Civil si se da en el medio rural. En el supuesto de que se

³⁴ Unidad Militar de Emergencias (UME), "Concepto de la UME" (2003), p.4, en http://www.defensa.gob.es/ume/Galerias/dossier/Descargas/Dossier_UME_Octubre_2011.pdf.

³⁵ *Ibid.*, p. 9.

³⁶ Stroot Philippe; Jenal, Ursula: "A New Approach: Contributing to BWC Compliance Via Biosafety, Biosecurity and Biorisk Management", *Non Proliferation Review*, vol. 18, nº 3 (Noviembre 2010), pp. 545-555.

³⁷ De Salazar Serantes, Gonzalo: "La VII Conferencia de examen de la convención de armas Bacteriológicas y tóxicas: Balance y perspectivas", Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) (15 de diciembre del 2013), en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEEO15-2012_VIIConf_GSal.pdf.

³⁸ "Biological and Chemical Terrorism: Strategic Plan for Preparedness and Response", Center for Disease Control and Prevention, Recommendations of the CDC Strategic Planning Workgroup, *MMWR*, vol. 49, nº RR-4 (2000), en <http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/rr4904a1.htm>.



trate de un ataque no detectado, con una sustancia infecciosa con posibilidades para producir efectos retardados, con posibles brotes de enfermedad, habrá que apelar también a los servicios de salud, incluyendo médicos, DUE y otro personal sanitario. En cambio, un ataque biológico revestirá las características de un brote de enfermedad, lo que requerirá la implicación decidida de las autoridades sanitarias nacionales, regionales o comunitarias y locales. Ello nos lleva al siguiente planeamiento: la "necesidad de un sistema eficaz de vigilancia de enfermedades" bien diseñado y preparado que permita su rápida activación en caso de emergencia y que esté en permanente conexión con la Red Global de Respuesta y Alerta ante Brotes de Enfermedad establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS). La detección temprana resulta imprescindible para garantizar una respuesta rápida a un ataque de naturaleza biológica esto también incluye la provisión de medicamentos profilácticos, antídotos químicos, o vacunas. Deben estar integrados y coordinados detección, evaluación e informe de sucesos sospechosos que pudieran representar una amenaza en cuanto a materia de salud pública por estar causados por agentes biológicos. Este requiere que los agentes sanitarios tanto nacionales como autonómicos y locales establezcan alianzas con el personal médico de atención primera y urgencias como parte relevante de los mecanismos de alarma temprana y vigilancia del terrorismo biológico.

• **Diagnóstico y caracterización de los agentes biológicos:**

Actualmente España cuenta con la unidad de gestión de la RE-LAB compuesta por ocho laboratorios de microbiología que cuentan con instalaciones de alta seguridad biológica, los cuales están especializados en sanidad humana, animal, ambiental, vegetal y alimentaria. Su misión es la identificación rápida y caracterización de los agentes implicados en las amenazas de origen biológico así como la puesta en marcha de nuevas técnicas que proporcionen una rápida actuación así como el optimizar el empleo de las existentes.

El Relab debe apoyar y coordinar los medios científico-técnicos necesarios para la toma de decisiones de la autoridad competente en cada caso, en las situaciones de alerta por agentes biológicos.

Las funciones de esta red son:³⁹

- ✓ Mantener una red para intercambio de información y coordinación entre los laboratorios, integrando la identificación de riesgos y la planificación y preparación de respuestas en cada situación.
- ✓ Coordinar la información y la comunicación, derivada de las actuaciones, con las distintas Instituciones que participan en la respuesta.
- ✓ Elaborar protocolos de actuación para la comunicación y coordinación de la respuesta de laboratorio (comunicación de amenazas, toma de muestras y traslado de las mismas, actuación del laboratorio, protocolos específicos de procesamiento de muestras..., etc.).

³⁹ "Relab Funciones", Ministerio de Economía y Competitividad, Instituto de Salud San Carlos III, en <http://www.isciii.es/ISCIII/es/contenidos/fd-servicios-cientifico-tecnicos/fd-re-lab/funciones-relab.shtml>.

- ✓ Formación en el ámbito de estas funciones.

Esta red forma parte del grupo de trabajo nacional para la implementación del Plan de Acción NRBQ de la Unión Europea, estando este coordinado por el Departamento de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis (DISSC) de Presidencia del Gobierno.



Fuente: Ministerio de economía y competitividad.⁴⁰

Por tanto y debido a la relevancia que supone en este tipo de ataques la detección, se ha de elaborar una red multinivel, que conecte a los laboratorios clínicos, los organismos de salud pública de todas las comunidades autónomas, diputaciones provinciales, municipios y áreas sanitarias. Favoreciendo el intercambio de información, técnicas y resultados de las pruebas realizadas que podrían resultar de interés. Ha de mejorarse por tanto la tecnología de diagnóstico disponible en los laboratorios de los centros de salud y la formación especializada de alguno de los miembros del personal de laboratorio de cada centro. Resulta imprescindible la creación de una unidad de especializada en la confirmación del diagnóstico que en el plazo de 24-48 horas ofrezca una respuesta que posibilite la puesta en marcha de medidas precisas que minimicen el impacto de los agentes en dispersión en el medio ambiente y pueda gestionarse a un nivel más controlado los procesos de descontaminación.

- **Respuesta:** Se deben establecer unos planes en materia biológica que proporcionen una respuesta integral a la salud pública nacional frente a un ataque terrorista biológico consistente en la realización de diversas actividades de investigación epidemiológica, el tratamiento médico y profilaxis de afectados así como la puesta en marcha de medidas de prevención de enfermedades o descontaminación ambiental.
- **Sistemas de comunicación:** Los sistemas de comunicación resultan clave para mitigar las consecuencias de estos ataques en la salud pública nacional dependiendo el buen funcionamiento de estos de las actividades coordinadas en materia de salud pública, protocolos de actuación y un personal sanitario bien entrenado quienes dispongan de

⁴⁰ *Ibid.*



acceso a tiempo real de la información necesaria en esta materia de emergencias. La comunicación con la población se realizara a través de los medios de comunicación. Esta comunicación e realizara en materia de profilaxis y de acuerdo con el protocolo de actuación para minimizar el número de víctimas y daños así como evitar tanto el pánico en la población que como hemos señalado anteriormente suele uno de los motivos que promueven la materialización de este tipo de ataques.

Tras todo lo expuesto en el presente artículo, España aparece como vulnerable tanto en el nivel preventivo como en el reactivo, debido a la duplicidad de administraciones en materia de una misma competencia. Esto pone de manifiesto la necesidad de mejorar nuestra capacidad para detectar y controlar los actos de que pudieran suponer un riesgo en materia NBQR y de un modo especial los ataques terroristas de origen religioso cuya naturaleza y motivación hacen incrementar el riesgo de uso de agentes biológicos en sus actuaciones, así como la ausencia de una infraestructura multinivel de comunicación para la salud pública.

Otra vulnerabilidad que presenta España es la existencia de una partida presupuestaria en materia NBQR no acorde con el verdadero y real riesgo que tiene de sufrir un ataque de origen biológico, un plan de actuación no adecuado y actividades de prevención escasas y frecuentemente no coordinadas.

Debido al riesgo creciente de sufrir un ataque de esta índole y según las recomendaciones de la Asamblea de Parlamentarios de la OTAN en la resolución 321, España debe plantearse como una prioridad la revisión integra de esta amenaza tanto a nivel preventivo como reactivo, sus mecanismos nacionales y su papel en los mecanismos internacionales. Teniendo en cuenta que para la gestión del riesgo de ataques de origen biológico resulta necesario: la correcta evaluación de esta amenaza tal y como se ha planteado, impulsar la investigación en materia social y científico técnica, así como las labores de inteligencia en seguridad nacional e internacional que ayuden a detectar fuentes amenazadoras, fomentar programas de formación especializada, realización de ejercicios conjuntos y la difusión de experiencias entre las autoridades públicas, los responsables de la respuesta inicial, investigadores, cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y el resto de la población española.





LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

Antonio Alonso¹

Universidad San Pablo CEU / UNISCI

Resumen:

La Estrategia de Seguridad Nacional aprobada en 2013 (ESN/2013) pretende ser un instrumento que sirva de marco para garantizar al máximo la seguridad de España y de los españoles. En el caso concreto del terrorismo, da por derrotada a ETA, señala el yihadismo como el tipo de terrorismo más preocupante pero ignora otros tipos de terrorismo señalados por documentos oficiales del entorno europeo —especialmente por la Europol— como son los lobos solitarios, los ataques perpetrados por la extrema derecha y la extrema izquierda, y los de origen nacionalista, que son los más numerosos en España.

Palabras clave: Estrategia de Seguridad Nacional 2013, terrorismo, yihadismo, ETA, lobos solitarios.

Title in English: "The Fight Against Terrorism in the National Security Strategy 2013"

Abstract:

The National Security Strategy 2013 is considered a security framework for dealing with threats and risks and aims thus to ensure security for Spain and its citizens. In the specific case of terrorism, it assumes that ETA has been defeated and it mentions jihadism as the most worrisome type of terrorism. But it ignores other kind of terrorism highlighted by European official documents —especially by Europol— such as lone wolves, the attacks perpetrated by rightist and leftist extremists, and those of nationalist origin, the largest in Spain.

Keywords: National Security Strategy 2013, Terrorism, Jihadism, ETA, Lone Wolves.

Copyright © UNISCI, 2014.

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 El Dr. Antonio Alonso Marcos es profesor del Instituto de Humanidades “Ángel Ayala”, Universidad CEU-San Pablo, investigador senior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.

Dirección: Instituto de Humanidades “Ángel Ayala”, Universidad CEU San Pablo, Paseo Juan XXIII, 8, 28040, Madrid.

E-mail: aalonso@ceu.es.



1. El terrorismo en el actual sistema internacional

El terrorismo no es más que una táctica, un *modus operandi*. Sin embargo, se ha tomado la parte por el todo y bajo el paraguas de este término se sitúan hoy grupos que no pertenecen al Estado –que tiene el monopolio de la violencia legítima— y que se dedican a utilizar la violencia para la consecución de objetivos políticos, generalmente basándose en una suerte de ideología más o menos trabada que dé sentido y motivación a las personas que están involucradas en este tipo de actos. Como viene siendo habitual en los grupos situados fuera de la Ley, se da una simbiosis –o directamente una mezcla en ocasiones— entre estos grupos y otros que se dedican exclusivamente a los tráfico ilícitos internacionales –droga, armas, esclavos, blancas, etc— o que están involucrados en actividades de extorsión, blanqueo de capitales o redes mafiosas. Se puede decir que el terrorismo ha perdido definitivamente lo poco que le pudiera quedar de residuo romántico –los famosos *freedom fighters*— y se ha transformado en una actividad delictiva más sin excusa legitimadora –aunque fuera sólo ante cierto público—.

El terrorismo es un fenómeno que afecta a la seguridad colectiva –no solo a la seguridad de un país— y que se nutre de una serie de elementos globales, no exclusivamente locales. De esta manera, el actual sistema internacional se ha visto afectado por dicho fenómeno y, viceversa, el terrorismo ha ejercido una fuerza dentro de dicho sistema para que este evolucione en un sentido. Si se acepta la decadencia de EE.UU. como poder hegemónico global, se puede apreciar que una de las raíces de dicho decaimiento es el excesivo gasto militar que ha supuesto la lucha global contra el terrorismo (GWOt, por sus siglas en inglés), especialmente las guerras de Afganistán e Irak, pero también otras operaciones en Pakistán y otros países de Oriente Próximo y el norte de África, más conocido como MENA por sus siglas en inglés².

Como en política no existe el vacío de poder, y las Relaciones Internacionales no se abstraen de esta norma general, el hecho de que la Administración Obama se vaya replegando implicaría el ascenso de otra u otras potencias que ocuparían el espacio dejado por los EE.UU. Este parece ser el caso de Rusia –que desde la llegada de Putin al poder no ha cesado de escalar— y, sobre todo, China –que en los últimos veinte años tampoco ha dejado de extender su red de influencias por todo el globo, incluyendo escenarios tan poco asiáticos como el centro de África o el sur de América—, amén de otros países que también desean hacerse un hueco entre los grandes, como por ejemplo Brasil, India o Sudáfrica. La Estrategia Americana lo expresa así: “*Economic growth has alleviated poverty and led to new centers of influence. More nations are asserting themselves regionally and globally. The lives of our citizens — their safety and prosperity—are more bound than ever to events beyond our borders*”³. La pregunta que surge inmediatamente es si estas potencias tomarán el relevo de EE.UU. también en lo que se refiere al control de la seguridad en el ámbito global, esto es, si veremos a China desplegando sus Ejércitos en escenarios alejados de Asia, por poner un ejemplo.

Así como en los tiempos de la Guerra Fría surgieron grupos terroristas que luchaban por la independencia de algunos territorios y cuya acción era aprovechada por las superpotencias

² Así como surgió una alianza para luchar contra el terrorismo yihadista en cualquier parte del mundo, los yihadistas de Europa también se han organizado para enviar combatientes a los escenarios bélicos citados. Ver los trabajos de Pérez Ventura, Óscar: “Europa exporta ‘yihadistas’”, *Es Global*, 19 de marzo de 2014, en <http://www.esglobal.org/La-Lista-Europa-exporta-yihadistas>; y también “Mustafá Setmarián, el ideólogo de la yihad moderna”, *Documento Marco del IEEE*, nº 5, 24 de marzo de 2014.

³ Ver: “US National security Strategy”, *White House* (May 2010), at http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, p.7.



para inclinar el equilibrio de poder en su beneficio, durante los años '90 estos grupos aprovecharon la experiencia adquirida para seguir actuando en otros escenarios de guerra civil y prácticamente desaparecieron. Pero en esos años se estaba gestando el tipo de terrorismo que se haría prácticamente con el monopolio de este tipo de violencia. En efecto, los grupos yihadistas fueron perfeccionando sus técnicas, su *modus operandi* y sus capacidades logísticas hasta llegar a uno de sus mayores golpes, el 11-S. Lamentablemente, aquella no fue la última vez que este terrorismo golpeó a los ciudadanos sino que a este ataque le siguieron otros muchos contra objetivos occidentales, pero también contra objetivos sunitas o chiitas que hicieran provocaran un deterioro tal de la situación en Irak o Afganistán que se pudiese hablar francamente de guerra civil. Como se ha podido comprobar, uno de los objetivos de estos grupos ha sido intentar desestabilizar la situación en países de Medio Oriente y de África, lo que a su vez traslada la inestabilidad al Mediterráneo y, por ende, a Europa y a los intereses estratégicos de los EE.UU. –no hay que olvidar que desde hace cincuenta años, establecer un corredor seguro entre EE.UU. y el Golfo Pérsico ha sido uno de los objetivos prioritarios de los sucesivos Presidentes estadounidenses—.

Sin lugar a dudas, el terrorismo es una de las mayores preocupaciones también para el Gobierno español. De hecho, es ya una de las amenazas más clásicas⁴, esto es, que suele aparecer en toda enumeración de amenazas. No podía faltar, por tanto, en esta Estrategia de Seguridad Nacional 2013 (ESN/2013) –cuyo capítulo tercero hace un elenco de dichas amenazas— apareciendo en segundo lugar, justo detrás del más tradicional de todos –los conflictos armados—. En efecto, sería impensable en el mundo posterior al 11-S que un país occidental no se dotara de un conjunto coordinado de instrumentos para luchar activa y eficazmente contra el terrorismo. Aunque pueda parecer que 2001 es una fecha muy lejana o que es “agua pasada”, nada más lejos de la realidad ya que allí hay que buscar el origen de la presencia norteamericana en Afganistán e Irak y allí hay que buscar las excusas más utilizadas por los yihadistas en sus proclamas antioccidentales. Estos no se suelen retrotraer al pasado colonialista de Europa sino que denuncian el afán imperialista de EE.UU. y le señalan como verdugo de miles de “fieles musulmanes” que sufren el ataque gratuito de “esa fuerza demoniaca”.

Y aquí se hace necesario tener en cuenta tres factores de orden internacional. En primer lugar, el origen del terrorismo al que España deberá hacer frente en las próximas décadas no se encuentra en el interior de sus fronteras sino fuera de ellas, incluso en lugares tan remotos como Pakistán o Afganistán⁵. Y en segundo lugar, la respuesta a esta amenaza no puede ser en solitario sino que debe contar con la cooperación de otros actores internacionales, buscando alianzas bilaterales e incluso multilaterales, con Estados o con organizaciones internacionales. En tercer lugar, y muy ligado a los dos aspectos anteriores, España debe tener en cuenta cómo está estructurado el actual sistema internacional y hacia dónde evoluciona ya que no es lo mismo moverse en el mundo bipolar de la Guerra Fría que en el mundo posterior a la caída del muro de Berlín donde la potencia hegemónica o *hegemon* –EE.UU.— marcaba las pautas de acción, o en el mundo posterior a la guerra de Irak (2003), punto a partir del cual

⁴ No parece adecuado encuadrar al terrorismo como una nueva amenaza pues el uso de la violencia ilegítima con fines políticos es casi tan antiguo como la propia política.

⁵ Es preciso matizar aquí, aunque luego se explicará más adelante, que el terrorismo yihadista es un elemento exógeno pero que en los últimos años ha penetrado en algunos ambientes frecuentados por inmigrantes musulmanes y por lo tanto se ha vuelto también endógeno. En este punto hay que remarcar que el peligro no sólo se encuentra en Ceuta y Melilla sino en cualquier punto del país, como es el preocupante caso de Cataluña. Además, como se verá, se ha excluido prácticamente del análisis al resto de terrorismos –de origen anarquista, de extrema izquierda, de extrema derecha o ultranacionalista— ya que el que está más vivo y activo en España en la actualidad es el yihadista.



el consenso internacional se rompe definitivamente y otras potencias económicas comienzan a exigir sin rubor alguno su papel protagonista en el concierto político global.

Por otro lado, el papel de la UE es –o debería ser– fundamental en la lucha contra el terrorismo, especialmente por dos motivos. El primer motivo es que debe haber mayor coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los distintos Estados miembros para evitar que la libertad de movimiento de personas, mercancías y capitales se convierta en una ventaja para los terroristas y una desventaja para quienes los persiguen –que carecen de autoridad suficiente para traspasar las fronteras con eficacia y para lo que ya se han puesto en marcha mecanismos para favorecer la cooperación policial y judicial—. Y el segundo motivo estaría, de nuevo, relacionado con la estructura del sistema internacional, esto es, con el protagonismo que puede tener realmente la UE para luchar contra el terrorismo fuera de sus fronteras con instrumentos militares –como en el Sahel– o con políticas de apoyo al desarrollo económico y a la construcción de una sociedad civil –como en la ribera sur del Mediterráneo y en general en los países vecinos de la UE—.

También se ha acudido a medios militares para la lucha contera el terrorismo. ¿Es este el instrumento el adecuado para este tipo de lucha? La respuesta a esta pregunta es peliaguda ya que en la última década se han invertido muchos recursos –humanos, económicos, logísticos, políticos– en esa dirección. Sin embargo, las lecciones aprendidas en la guerra de Indochina parecían haber dejado claro que un actor estatal, por muy poderosos que fuera, no podría salir victorioso –o al menos no lo tendría nada fácil– frente a un enemigo difuso como es una guerrilla o, como es en este caso, un grupo terrorista. La asimetría en la naturaleza de los grupos enfrentados, que implicaba también una asimetría en los medios usados, en el número de los combatientes, en el apoyo material utilizado, etc llevaba, al final, a una asimetría en la legitimidad o autoridad con la que se enfrentaban⁶. Este tipo de experiencias, que se han visto corroboradas en las guerras prolongadas de Afganistán y de Irak, donde se ganó rápidamente la guerra pero se ha perdido claramente la paz y no se ha sabido garantizar una reconstrucción de sendos países. En palabras de Félix Arteaga:

"En lugar de enfrentarse a ejércitos regulares, las fuerzas armadas occidentales se han venido enfrentando con actores no estatales violentos que se organizan en insurgencias en forma de guerrilla, grupos terroristas o criminales y que combaten de manera asimétrica, sin restricciones morales ni jurídicas⁷".

Si la amenaza del terrorismo para España proviene del Sahel, como se afirma desde la UE, no se puede luchar exclusiva ni principalmente con medios militares. Si la amenaza es el terrorismo yihadista –especialmente presente en Ceuta, Melilla y Cataluña– el empleo de instrumentos militares tiene menos sentido aún. Menos todavía si se trata del terrorismo etarra. Parece bastante claro que las medidas apropiadas son las políticas, ya que buscan separar a ese grupúsculo de la porción de la sociedad a la que pretende representar⁸, dejarles

⁶ Ver: Arreguín-Toft, Ivan: "How the Weak Win Wars. A Theory of Asymmetric Conflict", *International Security*, vol 26, nº 1 (verano de 2001), pp. 93-94.

⁷ Ver: Arteaga, Félix (coord.): "La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España", *Elcano Policy Paper*, nº 3 (Octubre 2013), p. 10.

⁸ Ver Spalek, Basia (ed.) (2012): *Counter-Terrorism: Community-Based Approaches to Preventing Terror Crime*. Palgrave Macmillan, Nueva York.



aislados y deslegitimados de tal manera que, perdiendo todo apoyo social, deslegitimadas sus posturas ideológicas, no tengan más remedio que abandonar la lucha armada⁹.

La lucha contra las guerrillas o contra los insurgentes dejaron bien asentados tres axiomas: 1) El poder relativo explica los intereses relativos; 2) Los intereses relativos explican la relativa vulnerabilidad política; y 3) La relativa vulnerabilidad explica por qué los actores fuertes pierden¹⁰. Estas lecciones deben ser tenidas en cuenta en la lucha antiterrorista.

La ESN/2013 también habla de “potenciadores” o “multiplicadores”, factores que hacen que estas amenazas puedan hacerse realidad, sean más probables o se lancen con más fuerza contra su objetivo. En el caso del terrorismo, parece bastante evidente que dichos potenciadores –pobreza, desigualdad y extremismos, entre otros- se encuentran en el origen de dicho fenómeno.

Lo que parece evidente a todas luces es que la lucha contra el terrorismo no es nada sencillo y que, en opinión de muchas voces autorizadas, Occidente está perdiendo la guerra contra el terrorismo¹¹.

Por último, hablando de la vigencia de la GWOt, se puede concluir con Félix Arteaga que:

"las expectativas no han evolucionado como se esperaba, por razones de eficacia y legitimidad. Las grandes organizaciones de seguridad internacionales encuentran dificultades para actuar debido a las divergencias entre los intereses y culturas estratégicas de sus miembros, así como a la desigual distribución de cargas y responsabilidades entre ellos¹²".

2. El papel de la Unión Europea

La UE también ha ido dotándose con el paso del tiempo de instrumentos legales y de medidas para luchar eficazmente contra el terrorismo y su financiación. Además, la norma que sirve de referencia para este asunto, la Decisión Marco 2002/745/JAI, hace hincapié en un asunto de vital importancia para todo terrorismo pero muy especialmente para el islamista: la captación y entrenamiento de nuevos miembros. Esta normativa entiende que –de manera muy similar, aunque más amplia, a la legislación española— el terrorismo tiene como finalidad:

- 1) intimidar gravemente a una población;

⁹ Ver Aznar Fernández de Montesinos, Federico: “Terrorismo y estrategia asimétrica”, *Documento de Opinión del IEEEE*, nº 9 (Enero 2011); ver especialmente, del mismo autor, “Reflexiones sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo local”, *Documento de Análisis del IEEEE*, nº 12 (Febrero 2014). En este último se recoge la famosa frase de T.E. Lawrence: “hacer la guerra contra los insurgentes es tan caótico y lento como comer sopa con un cuchillo”; Ver Lawrence, Thomas E. (2000): *Los siete pilares de la sabiduría*, Óptima, Barcelona, p. 154.

¹⁰ Ver: Mack, Andrew J.R.: “Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict,” *World Politics*, vol. 27, nº 2 (Enero 1975), pp. 175–200.

¹¹ Ver Rogers, Paul (2007): *Why We're Losing the War on Terror*, Polity, Cambridge; del mismo autor, ver: (2010): *Losing Control: Global Security in the 21st Century*, 3ª ed., Pluto Press, Londres.

¹² Ver Arteaga, Félix (coord.): “La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España”, *Elcano Policy Paper*, nº 3, Octubre 2013, p. 11.



- 2) obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo; o
- 3) desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional¹³.

Además de esta Decisión Marco, existen otros muchos instrumentos, órganos e instituciones que se dedican a la lucha contra el terrorismo. De entre los instrumentos destacan varias Estrategias, Planes de Acción y Programas (OISIN I y II, Estocolmo y La Haya). Entre las instituciones están el Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de seguridad interior, la Oficina Europea de Policía–Europol (desde el 1 de enero de 2010), la *Eurojust*, la Red Judicial Europea, la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y la Agencia Europea para la gestión de las fronteras exteriores (*Frontex*). Más adelante se volverá sobre la Europol y sus instrumentos más específicos en la lucha contra el terrorismo.

La *Estrategia de lucha contra el terrorismo de la UE*¹⁴, tiene como compromiso estratégico “luchar contra el terrorismo de forma global, al tiempo que se respetan los derechos humanos y se crea una Europa más segura, que permita a sus ciudadanos vivir en un espacio de libertad, seguridad y justicia”. Como se puede apreciar, ya en 2005 –año del documento— se está señalando implícitamente la diferencia de la lucha antiterrorista europea frente a la guerra contra el terror estadounidense; en el caso europeo, el límite está puesto en el respeto a los derechos humanos, por lo que la UE será más timorata a la hora de combatir esta lacra en sus países de procedencia, siendo las medidas propuestas más de tipo económico que bélico¹⁵. El debate queda abierto si ese tipo de políticas que han buscado fomentar el desarrollo económico del norte de África ha servido realmente para frenar el avance del yihadismo o simplemente ha servido de ayuda –involuntaria, por supuesto— para que esas redes se pudieran beneficiar de alguna manera de dichas ayudas, generando así un perverso efecto no deseado de la Política Europea de Vecindad (PEV). Así, la UE profundiza en la filosofía del Consejo Europeo de Tampere (1999)¹⁶ en la que se concibe a la UE como una isla de prosperidad económica en medio de un entorno problemático y que debe ser defendida como una fortaleza, imposible de penetrar excepto si se tiene salvoconducto; aunque parezca que la PEV rompe con esta forma de concebir a la UE al ofrecer ayudas a los países del entorno, lo que hace en realidad es rodearse de Estados tapón que separen la desarrollada Europa del subdesarrollado sur.

Aparte de estas medidas de tipo económico, la UE considera que entre sus prioridades clave para prevenir el terrorismo están: “Desarrollar el diálogo intercultural dentro y fuera de la Unión” y “Desarrollar un vocabulario no emotivo para debatir las cuestiones”. Aquí se parte de una premisa errada: los gobiernos no europeos son tan laicos como los de la UE. Eso no existe. Menos aún si miramos a sus sociedades. La idea de la separación neta entre Iglesia y Estado es una cuestión que lleva desarrollándose en Europa desde hace poco más de dos siglos –desde la Ilustración— y que aún produce disfunciones en el funcionamiento interno de los miembros de la UE; cuánto más en países de raíz islámica donde religión y política van unidas desde el mismo origen del Islam –no hay que olvidar que Mahoma fue caudillo

¹³ Ver la *Decisión Marco 2002/745/JAI*.

¹⁴ Ver: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/133275_es.htm.

¹⁵ La ruptura del consenso internacional en lo que se refiere a la lucha antiterrorista ya estaba consumada. En el caso español esto se vio de manera más rotunda con la retirada unilateral de tropas de Irak decidida en abril de 2004 y con la llamada del Presidente Zapatero a otros países a que siguieran su ejemplo.

¹⁶ Ver http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm.



político-militar a la par que profeta—. El diálogo que se pueda establecer entre culturas que se sitúan en planos distintos en lo que se refiere al hecho religioso y cómo éste debe afectar o no al orden político-social, dará, como es lógico, escasos resultados. De hecho, el escepticismo es la postura más compartida por los expertos en estas cuestiones¹⁷.

Retomando la cuestión de Europol, el mismo organismo reconoció que la naturaleza transnacional de las amenazas a las que tiene que hacer frente a diario –entre las que se encuentra el terrorismo— hace que se tengan que replantear el papel de Europol y sus capacidades, reclamando una mayor cooperación por parte de los Estados miembro.

Comentando el Informe de Situación de Europol del 2011, el Coordinador de la UE para la lucha antiterrorista le dice al Consejo de la UE que la muerte de Bin Laden supuso un duro golpe simbólico pero que no se puede caer en la autocomplacencia pues dicha amenaza sigue siendo significativa y se está transformando, de manera que algunos nacionales de la UE están viajando a zonas de conflicto para entrenarse allí y algunos se están uniendo a grupos terroristas en Afganistán o Somalia¹⁸. El mismo Informe alaba el trabajo del gobierno español a la hora de dar una preparación a imanes que ya están en activo o que pueden pasar a estarlo, evitando que tengan que viajar a otros países a recibir instrucción religiosa –con el peligro que eso entrañaría de verse envueltos en procesos de radicalización¹⁹.

Por otro lado, el Consejo de la UE señala que se está asistiendo a dos fenómenos preocupantes: los terroristas solitarios y el surgimiento de “santuarios” fuera de la UE²⁰. Más concretamente, la UE se preocupa no tanto por *Al Qaeda* central –“*core Al Qaeda*”—sino por sus filiales y franquicias en la Península Arábiga o en el Magreb Islámico, que se están haciendo fuertes en Libia y en otros lugares gracias a sus vínculos con *Boko Haram* y *Al Shabab*. No obstante, el terrorismo proveniente de grupos de la extrema derecha también tienen preocupadas a las autoridades europeas²¹.

La *Estrategia Europea* viene complementada por un Plan de Acción publicado en 2007. En él se detallan una serie de medidas muy interesantes para prevenir, proteger, perseguir y responder la amenaza terrorista. Entre estas resalta una orientada a potenciar las voces no intolerantes dentro del mundo musulmán o el apoyo al desarrollo político y económico.

El *Programa de Estocolmo* hace hincapié en el respeto a los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo²², sobre todo “para que no susciten oposición”. Además, “todas las partes interesadas deberían evitar estigmatizar a un colectivo específico de personas y deberían desarrollar el diálogo intercultural para promover el conocimiento y la comprensión mutuos”, algo bastante difícil en este mundo globalizado donde, gracias a la cada vez más creciente inmediatez de la información, se corren más riesgos de incompreensión –como pusieron de manifiesto los episodios de las caricaturas de Mahoma y el discurso de Benedicto XVI en Ratisbona—.

¹⁷ Ver Renard, Thomas: “Confidential partnerships? The EU, its strategic partners and international terrorism”, *ESPO Working Paper*, nº 4 (Enero 2014), en http://www.frider.org/descarga/WP4_Confidential_partnerships.pdf.

¹⁸ Ver: “Informe del Consejo de la UE 17594/11” (25 de noviembre de 2011), p. 2.

¹⁹ *Ibid.*, p. 5.

²⁰ Ver: “EU Counter-Terrorism Strategy - Discussion paper 2012”, 9990/2012 (23 de mayo de 2012), p. 1.

²¹ Ver: “EU Counter-Terrorism Strategy - Discussion paper 2011”, 17595/1 (28 de noviembre de 2011), p. 1.

²² Ver: “Programa de Estocolmo — una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano” (2010/C 115/01), p. 24; también es esclarecedor el “Second Report on the implementation of the EU Internal Security Strategy”, COM(2013) 179 final (10 de abril de 2013).



3. Éxitos y fracasos de la Estrategia Española de Seguridad 2011

La Estrategia Española de Seguridad 2011 (EES/2011) no fue un documento de consenso, no supo sumar esfuerzos de la mayoría del arco parlamentario ni supo entrar en diálogo con amplios sectores de la sociedad que podrían haber aportado su punto de vista y su experiencia. Esa es la característica más sobresaliente de dicho documento, al menos a la luz del nacimiento de una nueva estrategia apenas dos años más tarde, cuando precisamente uno de los rasgos más definitorios de una estrategia es su visión a largo plazo.

No obstante, hay que señalar que las diferencias entre ambos documentos no son tan profundas –en lo que a terrorismo se refiere— debido en gran medida a que en esta última ocasión sí se buscó el diálogo, reflejo de un cambio de actitud en lo que se refiere a las denominadas tradicionalmente “políticas de Estado”, llamadas a no variar drásticamente de legislatura en legislatura ni a estar sujetas al vaivén de los cambios políticos.

La EES/2011 señalaba que el terrorismo “amenaza directamente la seguridad de todos los ciudadanos, pretende socavar las instituciones democráticas y puede llegar a causar graves daños en nuestras infraestructuras críticas en un momento determinado”²³. Con esto se señala qué es lo que se pretende defender y frente a quién, faltando el cómo. Aquí, el concepto de seguridad ya no pone el énfasis en la defensa del territorio sino en la vida de las personas y en su estilo de vida –como se enfatiza en prácticamente todas las estrategias de seguridad de nuestro entorno—, siendo uno de sus núcleos fundamentales la defensa de las instituciones democráticas, garantes de las libertades públicas de las que disfrutaban sus ciudadanos, y las así llamadas “infraestructuras críticas”, que nos reducen sólo a presas o plantas energéticas, sino a todo un entramado que sostiene de manera casi milagrosa nuestro complejo modo de vivir, muy lejano de aquella bucólica vida campesina de siglos pasados. Por eso, con toda lógica, la EES/2011 plantea que, entre otros, “sus ejes son la anticipación, la prevención, la protección, y la disponibilidad de los medios”²⁴.

El Código Penal español define el terrorismo como aquellos actos que “tengan por finalidad o por objeto subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública mediante la perpetración de cualquiera de los delitos previstos en la Sección siguiente” (art. 571.3). Es contra este tipo de actos que el Estado quiere defenderse. Si bien es cierto el terrorismo puede entenderse de manera mucho más general simplemente como una táctica, es decir, como un método de lucha armada, que por lo tanto también puede –en el sentido de posibilidad, no de permiso— ser empleado por guerrillas o incluso por ejércitos regulares. Pero volviendo al concepto más ampliamente admitido de terrorismo, este viene realizado por grupos cuya finalidad es sembrar el terror y subvertir así el orden político establecido.

Tanto la EES/2011 como la ESN/2013 son documentos esquemáticos, que describen de manera general la situación y la forma de afrontarla. Sin embargo, a pesar de su simplicidad, toca muchos temas, de manera que introduce, casi sin querer, casi todos los aspectos de la vida ordinaria en la agenda de seguridad, lo cual tiene sus ventajas y sus problemas. Por un lado, es cierto que securitizar un asunto parece que le da más relieve y le hace aparecer como prioritario, pero por otro se corre el riesgo de que securitizando cualquier tema de la agenda política se pierda el sentido auténtico de la propia seguridad²⁵. Esto nos lleva a otro asunto de gran calado: ¿quién es el responsable de proteger la seguridad en los medios de transporte,

²³ Ver: "Estrategia Española de Seguridad" (2011), p. 11.

²⁴ *Ibid.*, *Idem.*

²⁵ Ver Sheehan, Michael (2005): *International Security: An Analytical Survey*, Londres, Lynne Rienner, pp. 60-62.



como los trenes? ¿Quién debe encargarse de vigilar los edificios públicos, como las escuelas? ¿Y los lugares de ocio, como los restaurantes? En todos estos lugares citados ha habido atentados terroristas. Y, como se puede intuir, es prácticamente imposible vigilar cada uno de dichos lugares, por lo que para frenar el terrorismo hay que ir a la raíz, no a los lugares donde se manifiesta, sino allí donde se origina, donde nace y se hace fuerte.

Para eso se creó por Acuerdo del Consejo de Ministros del 28 de mayo de 2004 el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA), cuya finalidad esencial es, como su propio nombre indica, coordinar la lucha antiterrorista de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado –Policía Nacional, Guardia Civil y CNI—, principalmente en lo que se refiere a compartir información general sobre los grupos terroristas que operan en España. Si en 2004 ETA estaba aún entre sus prioridades, la EES/2011 la relega a un segundo plano –“la madurez y unidad de la sociedad española y la eficacia policial y judicial nos han llevado a un momento en el que el final de ETA está más cerca que nunca”— y la ESN/2013 la da ya por acabada con un párrafo similar al de la EES/2011 –“La fortaleza del Estado de Derecho, la solidez de sus instituciones y la eficacia de las acciones implementadas han derrotado a ETA”²⁶—.

Tras los atentados del 11-S EE.UU. hizo un examen de conciencia y se dio cuenta de que uno de sus mayores fallos de inteligencia había sido la falta de inteligencia humana (HUMINT), carencia que había intentado suplir con tecnología; gran lección, aunque costosa: el agente sobre el terreno o infiltrado es un elemento esencial e irremplazable. España, que desde junio de 2001 se había beneficiado del servicio de la red ECHELON, no pudo o no supo adelantarse a los terroristas aquel 11-M de 2004 y fue a partir de ese año que puso a disposición de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad más medios para luchar contra el terrorismo, más enfocado desde entonces hacia el de tipo yihadista. El sistema SITEL, implantado, por lo menos desde el 2001, ha prestado sus servicios a la hora de realizar escuchas telefónicas de yihadistas que estaban próximos a realizar actos terroristas. Como es lógico, no bastaba sólo con invertir recursos en escuchar sino que ha hecho falta contratar nuevo personal experto en los dialectos específicos en que se comunican estas personas y expertos en este tipo de terrorismo.

Aparte de lo ya expuesto, la EES/2011 es un documento que acierta en la teoría de los problemas que existen y de lo que hay que hacer para resolverlos. Señala al terrorismo yihadista como amenaza de gran preocupación, aunque reconociendo que no es lo suficientemente fuerte como para subvertir el orden constitucional. Señala además que hay que luchar contra el mismo en el ámbito nacional, en el europeo –por las especificidades que se han señalado anteriormente— y en el internacional –por lo señalado también en la Introducción—. También se autoimpone una serie de límites que, es importante señalarlo, separa a los Estados de los grupos terroristas: no utilizan cualquier arma o instrumento para acabar con el enemigo, sino que se ve limitado por su “respeto a los valores democráticos, los

²⁶ Ver "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 25. El análisis de este párrafo es curioso pues hace una mención expresa a “las víctimas como referencia ética” de la sociedad española en un momento en el que gran parte del electorado del PP “sospechaba” que los gobiernos de Zapatero han dialogado y pactado con la banda una hoja de ruta para poner un fin más o menos pacífico al terrorismo de ETA, y que dicha estrategia ha sido heredada y asumida por actual Gobierno de Rajoy, traicionando de esta manera a su propio electorado. Esa asunción de la estrategia del Presidente Zapatero ha tenido como principal víctima, valga la redundancia, a las propias víctimas de ETA, que han tenido que soportar cómo sus verdugos salen a la calle y colocan en las instituciones democráticas a sus representantes políticos; todo esto sin ninguna pedagogía por parte de los gobiernos del PSOE y del PP que podrían haber explicado estos pasos mucho mejor a la ciudadanía o someterlos a juicio popular, con transparencia, sin ocultar los verdaderos planes.



derechos humanos y el Estado de Derecho”. Así como los Ejércitos se ven constreñidos por unas *rules of engagement* (RoE) muy estrictas en algunos casos pero que aseguran que la lucha se desarrolla según el *ius in bellum*, las Fuerzas de Seguridad deben someterse al imperio de la Ley, sobre todo para no caer en el lado de los delincuentes y ser así íntegros protectores de esta sociedad.

4. El terrorismo que nos amenaza

Siguiendo el esquema del *Informe de Situación 2013* de Europol sobre el terrorismo en Europa, se puede clasificar el terrorismo que actualmente sufre España en las siguientes categorías: de inspiración religiosa; el etno-nacionalista y separatista; el de extrema izquierda y anarquista; el de extrema derecha; y, por último, el de los llamados “lobos solitarios” o terrorismo individual. Sin lugar a dudas, el terrorismo que más centra la atención de Europol es el de inspiración religiosa, eufemismo que en realidad hace referencia al de raíz islamista, es decir, el terrorismo yihadista. No obstante, según los datos del mismo informe, el terrorismo más activo fue el separatista –167 ataques de un total de 219²⁷—, siendo Francia –con 121 ataques— y España –con 46— los más afectados. Si atendemos al número de detenidos²⁸, también es el terrorismo separatista el que lleva la delantera –con 257 detenidos— con respecto al de origen religioso –con 159—. Al hilo de lo que se comentaba en el párrafo anterior, aunque muchos líderes religiosos han afirmado en multitud de ocasiones que la religión no debe tomarse como excusa para cometer actos terroristas²⁹, lo cierto es que las condenas contra los atentados islamistas no es tan clara y contundente como se desearía.

Sin embargo, la ESN/2013 parte de la premisa de que “la fortaleza del Estado de derecho, la solidez de sus instituciones y la eficacia de las acciones implementadas han derrotado a ETA” –aunque afirma a renglón seguido que habrá que esperar aún a “la disolución de la banda terrorista”—, y por lo tanto el terrorismo del que hay que preocuparse es el de raíz islamista. Como se verá, esto es cierto pero sólo a medias.

4.1. ETA

¿Está realmente ETA derrotada? Desde el Ministerio del Interior se viene respondiendo afirmativamente a esta pregunta desde la pasada legislatura. Se dice que ETA está acabada operativamente, que sólo hace falta gestionar el final de la banda. Por poner un símil, se está asistiendo al entierro del cadáver pero ahora toca repartir la herencia. Dicho con palabras de varios líderes de distinta sensibilidad política “ahora toca ocuparse de la narrativa”, esto es, del relato, de establecer una neta separación entre “buenos y malos”, entre víctimas y asesinos,... o bien repartir las culpas entre todos y afirmar que hubo desatinos por parte de ambos lados.

²⁷ Ver el *TE-SAT 2013 - EU Terrorism Situation and Trend Report*, en <https://www.europol.europa.eu/content/te-sat-2013-eu-terrorism-situation-and-trend-report>, p. 42.

²⁸ *Ibid.*, p. 43.

²⁹ Entre otros, ver las reuniones a más alto nivel entre Iglesia Católica y muftíes musulmanes. Ver también las declaraciones de la Santa Sede o del Consejo Mundial de las Iglesias al respecto. Por último, ver las declaraciones de los líderes religiosos reunidos en el Congreso de las Religiones Mundiales y Tradicionales que se reúnen en Kazajstán auspiciados por el Presidente Nazarbáyev.



Se aduce como prueba principal que ETA dejó de matar en marzo de 2010³⁰ y que ya no se cobra el denominado “impuesto revolucionario”. Además, el 20 de octubre de 2011 ETA anunció el cese definitivo de la violencia. Según distintas fuentes de Interior, con eso basta para asegurar que ETA está derrotada. Se aduce, además, que el mundo etarra está muy dividido y que existe un enfrentamiento extremo entre los partidarios de continuar la lucha armada y los que apuestan por la vía política, y que tal pugna llevará al debilitamiento interno de ese mundo que ha estado tan cerrado y en el que sólo ahora se ha podido abrir una brecha.

Este tono triunfalista contrasta con dos cuestiones que hay que tener en cuenta. La primera y más evidente es que afirmar de manera categórica está derrotada es un error pues puede que en un futuro no muy lejano salga una especie de “ETA-Auténtica” tal y como surgió en Irlanda del Norte un *IRA-Auténtico*; haber puesto por escrito que ya se ha vencido dejará con las vergüenzas al aire a quien haya afirmado esto y haya en un futuro no muy lejano un atentado terrorista –¡ojalá que no!– con o sin víctimas mortales. No se pueden mezclar los deseos más profundos –“ojalá que la banda no vuelva a matar”– con la realidad o con una previsión futurible de la actuación de una banda de criminales.

La segunda cuestión, más difícil de ver, no aceptada por todos, es que ETA ya ha triunfado pues el Estado democrático le ha pagado un precio político al aceptar una izquierda abertzale en el Congreso de los Diputados de España y en las instituciones vascas; es decir, han alcanzado una serie de objetivos políticos gracias a la insistencia de su lucha armada. Este segundo punto, más discutido entre la opinión pública española, tiene sus detractores que afirman que no se ha pagado precio político alguno, y que simplemente en esto consiste la democracia, en que un partido político se presenta a unas elecciones democráticas limpias y hay ciudadanos que les votan; en democracia, no se puede criminalizar una ideología. Este último argumento es muy distinto al que se esgrimió en el año 2002 para aprobar la Ley de Partidos³¹ y crear la Sala del 61 de la Audiencia Nacional que con tanto trabajo y esmero acumuló pruebas que demostraron fehacientemente que ETA y Batasuna eran lo mismo, que Batasuna era simplemente la marca política de la banda terrorista. Ahora parece que *Bildu* o *Sortu* no son tales marcas políticas, que son cosas radicalmente separadas.

Al hilo de esto último, surgen diversas preguntas en torno a la negociación Gobierno-banda terrorista³², no sólo circunscrita al caso etarra sino planteada de manera general. ¿Puede un Gobierno democrático negociar con un grupo terrorista? ¿Qué implicaciones morales tendría eso? ¿Debería hacerlo? ¿Pueden al menos dialogar, sin llegar a negociar? No sería la primera vez que un Gobierno lo hiciera por más que se hubiera hartado de repetir por activa y por pasiva la manida frase de que “este Estado no negocia con terroristas”. Así sucedió en Reino Unido, o en el caso aún más llamativo de Israel con *Hezbollah*, con quien intercambió

³⁰ El 16 de marzo de 2010 ETA mató en el sur de Francia a Jean-Serge Nérin, un gendarme francés, que cayó muerto resultado de un tiroteo con miembros de la banda terrorista, no siendo por tanto un atentado premeditado. El que sí fue el último atentado planificado fue el que segó la vida de dos miembros de la Guardia Civil, Carlos Sáenz de Tejada y Diego Salvá, en la localidad de Calviá (Mallorca) con el método de la bomba lapa colocada en un automóvil; Ver: “El último atentado mortal de ETA fue en marzo de 2010 con el asesinato de un policía francés”, RTVE, 20 de octubre de 2010, en <http://www.rtve.es/noticias/20111020/eta-no-comete-ningun-atentado-mortal-desde-marzo-2010/469100.shtml>.

³¹ “1. Una Sala formada por el Presidente del Tribunal Supremo, los Presidentes de Sala y el Magistrado más antiguo y el más moderno de cada una de ellas conocerá: [...] 6º De los procesos de declaración de ilegalidad y consecuente disolución de los partidos políticos, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LO 6/2002)”. Art. 61 de la LOPJ (LO 6/1985).

³² Ver: García, Javier Ignacio: “El final de ETA: ¿lucha contra el terrorismo o resolución de conflicto?”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 13 (Enero 2007), en <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/viewFile/UNIS0707130009A/27979>, especialmente las pp.14-15.



cinco prisioneros de dicha milicia libanesa a cambio de recuperar los cadáveres de dos soldados israelíes³³, o la negociación de Israel con *Hamás* por el que se liberó a más de mil presos vinculados con el terrorismo a cambio de un soldado israelí que llevaba secuestrado cinco años³⁴.

Y ya, en el caso concreto de ETA, ¿abrió el Presidente Zapatero un proceso de negociación con ETA? Si lo abrió, ¿lo ha continuado el Gobierno de Rajoy? La presencia de *Bildu* y *Sortu* en las instituciones democráticas, ¿es parte del pago público de la negociación secreta? El episodio del bar *Faisán*, ¿fue parte de dicho proceso negociador? El acercamiento de presos de ETA a las cárceles del País Vasco –vieja reivindicación del entorno etarra— ¿es moneda de cambio con la banda? La aplicación de la sentencia de Estrasburgo contra la *doctrina Parot*, ¿es una pieza más del susodicho proceso? Sea cual sea la respuesta a todas estas interrogantes, parece claro que la ESN/2013 no puede dar por enterrada a ETA... al menos no antes de tiempo. La Estrategia británica no lo hizo en su momento³⁵ y no parece recomendable hacerlo en el caso de ETA; la experiencia propia y ajena asegura que poner punto final a la historia de un grupo terrorista no es tan sencillo. Así como se filtraron a la prensa documentos de servicios de inteligencia de otros países que parecían alertar a los servicios españoles de que existía un riesgo cierto e inminente de atentado terrorista yihadista en redes de transporte masivo antes del 11-M –dejando en evidencia a los políticos gestores de la seguridad nacional— así tampoco debería soslayarse el peligro cierto de que algunos miembros de ETA en activo no abandonen tan fácilmente la lucha armada.

De la experiencia de la lucha contra ETA sí se pueden tomar varios elementos que ayudaron en su momento: la creación de la “orden de detención europea”, la denominada “euro orden” –adoptada por el Consejo Europeo de junio de 2002— y la profundización en la cooperación internacional³⁶ en lo que se refiere a compartir información –especialmente con la ayuda de la red ECHELON³⁷— y la desaparición del santuario³⁸ francés –algo que costó

³³ Ver: “Culmina el canje de cadáveres y prisioneros entre Israel y Hezbolá”, *Europasur*, 16 julio 2008, en <http://www.europasur.es/article/mundo/181801/culmina/canje/cadaveres/y/prisioneros/entre/israel/y/hezbollah.htm>

³⁴ Ver: “Mil prisioneros palestinos por un soldado israelí, las claves del intercambio”, *BBC*, 17 octubre 2011, en http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/10/111017_soldado_shalit_palestinos_israel_claves_rg.shtml.

³⁵ “At home there remains a serious and persistent threat from residual terrorist groups linked to Northern Ireland. Although these groups have no coherent political agenda and lack popular support, the frequency of terrorist incidents has increased over the last 18 months”. Ver: “A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy” (2010), p. 14.

³⁶ Una muestra de esta cooperación se puede ver en el caso de la desarticulación de una célula yihadista con la colaboración de España, Marruecos y el FBI estadounidense; una operación puesta en marcha desde 2010 por el juez Ismael Moreno y gracias a la cual se detuvo a Mustafa Maya Amaya –líder e ideólogo del grupo—, Paul Cadic y Farik Cheikh –estos dos últimos, franceses que ya estaban listos para marchar a Siria—, Tarik Ahnin, Soufian el Mounni, Mohamed Karraz –estos tres últimos, detenidos en Marruecos— y a Chafik Jalel Ben Amara Elmedjeri –tunecino afincado en España desde hace dos décadas—. “La trama española fue prácticamente desmantelada por las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado en la operación Cesto, una actuación policial coordinada entre Francia y Bélgica. Esta red ha podido trasladar a Siria no menos de 600 *muyahidin*, un centenar desde España y el resto desde Marruecos”. Ver: Lázaro, Fernando: “Policías marroquíes participan por primera vez en España en un dispositivo contra el yihadismo”, *El Mundo*, 14 de marzo de 2014, en <http://www.elmundo.es/espana/2014/03/14/5322aaf6268e3ed77b8b456a.html>, accedido el 14 de marzo de 2014.

³⁷ Ver: Ramonet, Ignacio: “¡Todos fichados!”, *Le Monde Diplomatique*, nº 213, Julio 2013, en <http://www.monde-diplomatique.es/?url=editorial/0000856412872168186811102294251000/editorial/?articulo=3c96f3fa-45de-4cb1-a3d5-3a3d2e54720c>.

³⁸ En muchas ocasiones, el terrorismo se aprovecha de las diferencias o enemistades entre Estados para lograr sus propios fines. El caso de ETA en Francia es similar al del terrorismo yihadista en Marruecos: “No deja de ser



décadas de esfuerzos diplomáticos para convencer a las autoridades francesas de que ETA no era un grupo separatista que representaba la lucha de la liberación del pueblo vasco sino que era un mero grupo terrorista, quizás como revancha por el apoyo español a la independencia argelina—.

4.2. Terrorismo yihadista

No obstante, es cierto que el tipo de terrorismo que más debe preocuparnos es el de tipo yihadista, como se afirma en el *Informe Elcano sobre Política Exterior de España*: “La potencial inestabilidad de su vecindario sur, de donde provienen gran parte de las amenazas a la seguridad: radicalismo, terrorismo, suministro energético, tensiones demográficas y conflictos territoriales no resueltos”³⁹.

Este tipo de terrorismo comparte algunas características con el que se acaba de mencionar de ETA, pero tiene una serie de particularidades que le hace más difícil de controlar: su raíz ideológica, el idioma en el que se comunican habitualmente sus miembros, su internacionalización o capacidad de actuar de manera global en todas las facetas de su labor –captación de fondos, tareas de reclutamiento, de adoctrinamiento y de entrenamiento, compra de material bélico, apoyo logístico, red de pisos francos, etc—.

Este es un terrorismo exógeno, originado fuera de nuestras fronteras, nacido en territorios que escapan al imperio de la Ley –al menos de lo que Occidente entiende por Ley—. Este fenómeno también crece en un ambiente propicio, generalmente en Estados fallidos o alentado por Estados gamberros. La ESN/2013 señala, además, que España siempre ha sido objetivo de los yihadistas ya que toda la Península Hispánica fue tierra del Islam –*dar al Islam*— y, según la doctrina islamista más extendida, todo territorio que alguna vez estuvo bajo dominio musulmán debe ser restituido a dicho dominio.

A la vista de semejante objetivo, carece prácticamente de importancia el nombre que recibe el grupo que esté detrás de cada acto terrorista concreto. Si es *Al Qaeda* o es *Al Qaeda en el Magreb Islámico* (AQMI), tanto si es un grupo subcontratado por ellos, o si primero realizan el acto terrorista y luego negocian con AQMI su afiliación, el hecho cierto es que estos grupos poseen una ideología semejante y no tienen reparos en aliarse para conseguir sus objetivos comunes, como tampoco tiene reparos en separarse o debilitar su estructura por cuestiones personales, de liderazgo o incluso de financiación. De manera que casi todo el terrorismo que afecta a la UE proviene de *Al Qaeda* o de grupos que están ligados de alguna manera ella –sea en los países del norte de África o en Asia Meridional—⁴⁰. Como afirmó el

llamativo que en Melilla, la otra ciudad española incrustada en la costa norteafricana, no ha habido ni un solo caso de aspirante a yihadista que haya viajado a Siria. Las fuerzas de seguridad achacan ante todo el fenómeno ceutí al entorno marroquí. En las vecinas aglomeraciones urbanas de Castillejos y Tetuán existen redes salafistas que captan, sobre todo, a marroquíes pero también a jóvenes musulmanes españoles. El predicador radical Omar Hadouchi, excarcelado en 2011, ejerce una gran influencia sobre los jóvenes tetuanés”. Ver Cembrero, Ignacio: “Nueve ceutíes se han marchado a Siria a hacer la yihad en solo un año”, *El País*, 21 de Mayo de 2013, en http://politica.elpais.com/politica/2013/05/21/actualidad/1369149235_171974.html.

³⁹ Ver: Molina, Ignacio: “Hacia una renovación estratégica de la política exterior española”, *Informe Elcano*, nº 15 (Febrero 2014), p. 41.

⁴⁰ Aunque en un primer momento se pensó que *Hezbollah* estaba detrás del atentado terrorista del aeropuerto de Burgas (Bulgaria), perpetrado el 18 de julio de 2012, las posteriores investigaciones dieron evidencias de que los terroristas suicidas pertenecían a *Al Qaeda*. Ver: Porter, Gareth: “Bulgarian Revelations Explode Hezbollah Bombing ‘Hypothesis’”, *Inter Press Service*, 18 Febrero 2013, en <http://www.ipsnews.net/2013/02/bulgarian-revelations-explode-hezbollah-bombing-hypothesis>. Por su parte, la investigación israelí sigue fijándose en la pista de *Hezbollah*; ver Weinthal, Benjamin: “Bulgaria, Israel mark Burgas terror attack anniversary”, Jerusalem



senador por Oklahoma James M. Inhofe ante el Comité SASC del Senado de los EE.UU., aunque parezca que *Al Qaeda* está debilitada, dicho grupo terrorista sigue siendo una amenaza real para EE.UU., y por extensión de todo país occidental o que sea aliado de EE.UU.:

"[...] Al-Qaeda has evolved over the last decade. They're no longer confined to the mountains of Afghanistan and Pakistan. Instead, they now operate in more countries and control more territory than ever before. The increasingly decentralized nature of their network doesn't mean they're less dangerous. On the contrary, it means that Al-Qaeda poses an even greater threat to American lives and interests around the world"⁴¹.

Según James R. Clapper, el Director Nacional de Inteligencia, *Al Qaeda* estaría aguardando el momento de la retirada de tropas de la ISAF de Afganistán para reactivarse⁴².

Otra cosa distinta es que algunos grupos que dicen ser terroristas o actuar en nombre de *Al Qaeda* luego resultan ser meros delincuentes, dedicados a traficar con lo que sea —armas, drogas, personas— con un fin específicamente crematístico, no político, ideológico o religioso.

Aunque las Fuerzas Armadas de España participan en misiones de entrenamiento antiterroristas en países subsaharianos, el terrorismo yihadista que más debe preocupar a las autoridades españolas es el que se origina dentro de las propias fronteras —especialmente en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y en la comunidad catalana—. Ahí el trabajo le corresponde en gran medida a los distintos cuerpos policiales —Policía Nacional, Guardia Civil, Policías autonómicas y CNI⁴³— y a los jueces⁴⁴.

4.2.1. Los procesos de radicalización

En las últimas décadas se ha prestado mucha atención en el ámbito académico y en el de la lucha contra el terrorismo a los procesos de radicalización, que explicarían por qué una persona pasaría de tener una ideología dada a empezar a cometer actos violentos fuera de la legitimidad del Estado. Se ha abusado —hay que reconocer que más en los medios de comunicación— del término “fundamentalismo”, que nació precisamente para referirse a unos grupos cristianos de comienzos del siglo XX en EE.UU.⁴⁵. El término más apropiado es el de “yihadismo”, que es la ideología que pretendería dar cobertura a la lucha armada desde una motivación (pseudo-)religiosa.

Post, 19 Julio 2013, en <http://www.jpost.com/International/Bulgaria-Israel-mark-Burgas-terror-attack-anniversary-320356>, accedido el 15 de enero de 2014.

⁴¹ Ver Inhofe, James M.: “Senate Armed Services Committee Hearing on Current and Future Worldwide Threats”, *US Senate* (11 de febrero de 2014), en <http://www.inhofe.senate.gov/newsroom/press-releases/inhofe-opening-statement-at-senate-armed-services-committee-hearing-on-current-and-future-worldwide-threats->

⁴² Ver Clapper, James R.: “Statement for the record Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community”, en <https://www.hsdl.org/?view&did=749636>.

⁴³ Este órgano ha demostrado ser bastante eficaz en su lucha contra el terrorismo pues se ha visto cómo el número de atentados perpetrados desde entonces se ha disminuido drásticamente, especialmente los que causarían víctimas mortales.

⁴⁴ “En particular, se deberá fortalecer la colaboración con la UE, países vecinos y EEUU en la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y la inmigración irregular”; ver Molina, Ignacio: “Hacia una renovación estratégica de la política exterior española”, *Informe Elcano*, nº 15 (Febrero 2014), p. 55.

⁴⁵ Ver: Petschen Verdaguer, Santiago: “El fundamentalismo protestante”, en Corral Salvador, Carlos (ed.) (1994): *Los fundamentalismos religiosos, hoy, en las Relaciones Internacionales*, Madrid, UPCO, p. 83.



Estos procesos de radicalización tienen unos orígenes muy diversos. Algunos investigadores apuntan a causas económicas como causa principal de dicho proceso. Otros señalan causas políticas. Otros, de orden social o incluso familiares. Otros se fijan más en las psicológicas. Parece que lo más acertado sería hacer un análisis multifactorial que no atribuyera a un solo origen la causa por la que una persona da el salto a la violencia. En distintos países de nuestro entorno –Gran Bretaña⁴⁶, Holanda⁴⁷, entre otros— se han realizado estudios públicos y privados para intentar esclarecer estos extremos, sin olvidar la aportación de autores especializados como Oliver Roy⁴⁸ o Fernando Reinares⁴⁹ o Javier Jordán⁵⁰.

Esta radicalización se lleva a cabo en España, principalmente, en las mezquitas donde acuden inmigrantes procedentes de Asia Meridional o del Magreb. Aquí, la cuestión fundamental radica en manos de qué imanes caen estas personas, ya que les pueden guiar por el camino del Islam verdadero o llevarles por derroteros de un Islam falseado y viciado que les conduce a realizar actos de violencia, como el caso de los yihadistas reclutados en Ceuta o Melilla que han viajado a luchar a Siria⁵¹. El dilema y la preocupación para el Ministerio del Interior de España está en que no pueden ejercer un control absoluto sobre cada uno de los predicadores que pululan por España y, por tanto, necesitan fiarse de alguna rama del Islam que sea, por lo menos, de las más abiertas y tolerantes; en resumidas cuentas, no saben si fiarse de los marroquíes o de los saudíes.

⁴⁶ Ver los estudios de la *Quilliam Foundation*, especialmente el libro de uno de sus fundadores, Husain, (ed.) (2007): *The Islamist*, Londres, Penguin; ver también los trabajos de algunos periodistas, como O'Neill, Sean y McGrory, Daniel (2006): *The Suicide Factory: Abu Hamza and the Finsbury Park Mosque*, Londres/Nueva York/Tokio/Sídney, Harper Perennial.

⁴⁷ El informe de noviembre de 2013 realizado por el Coordinador Nacional de Seguridad y Antiterrorismo del Ministerio de Seguridad y Justicia de Holanda, mantenía alto el nivel de alerta debido a que la situación en Siria había empeorado: “*The present threat assessment is still mainly determined by the involvement of foreign combatants in the Syrian conflict. There are also worrying indications of growing radicalisation among small groups of young Muslims in the Netherlands*”; Ver: *Summary of the 34th edition of the Terrorist Threat Assessment for the Netherlands (DTN34)*, 7 de noviembre de 2013, en http://english.nctv.nl/currenttopics/press_releases/2013/press-release-dtn34.aspx; ver Veldhuis, Tinka y Staun, Jørgen: “Islamist Radicalisation: A Root Cause Model”, *Netherlands Institute of International Relations Clingendael* (Octubre 2009); ver también los análisis del Servicio General de Inteligencia y Seguridad de Holanda (AIVD), especialmente “Local Jihadist Networks In The Netherlands: An Evolving Threat”, 2010, en <https://www.aivd.nl/english/publications-press/aivd-publications/@1583/local-jihadist>, accedido el 10 de enero de 2014.

⁴⁸ Ver, entre otros, Roy, Oliver: “Islamic terrorist radicalisation in Europe”, en Amghar, Samir Boubekeur, Amel y Emerson, Michael (ed.) (2007): *European Islam. Challenges for public policy and society*, Bruselas, Centre for European Policy Studies.

⁴⁹ Ver, sobre todo, Reinares, Fernando (2003): *Terrorismo global*, Madrid, Taurus; ver también García-Calvo, Carola y Reinares, Fernando: “Procesos de radicalización violenta y terrorismo yihadista en España: ¿cuándo? ¿dónde? ¿cómo?”, *Documento de Trabajo Elcano*, nº 16 (Noviembre 2013), en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a6b75f8041dfd3d9bf9effc7c0642f11/DT16-2013_Reinares-GcaCalvo_radicalizacion_terrorismo_yihadista_espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a6b75f8041dfd3d9bf9effc7c0642f11.

⁵⁰ Ver Jordán, Javier: “El terrorismo yihadista en España”, *Jihad Monitor*, marzo de 2005, en <http://www.ugr.es/~terris/Terrorismo%20islamista%20en%20Espana.pdf>.

⁵¹ Ver: Reinares, Fernando y García-Calvo, Carola: “Yihadistas en Siria procedentes de España: hechos y cifras”, *Comentario Elcano*, 79/2013 (18 Diciembre 2013), en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/reinares-garcia-calvo-yihadistas-siria-procedentes-espana. Si estos investigadores cifraban en 17 los españoles que habían marchado a Siria hasta finales de 2013, la Policía Nacional detuvo el 5 de enero en Málaga al ceutí Abdeluahid Sadik Mohamed; por tanto, se puede añadir uno más a esa lista, y parece que no será el último; ver: “El CNI contactó con Al Asad para recabar datos de yihadistas españoles”, *La Voz de Galicia*, 16 Enero 2014, en http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/internacional/2014/01/16/cni-contacto-asad-recabar-datos-yihadistas-espanoles/0003_201401G16P24991.htm.



Otro punto de captación de nuevos terroristas en España se lleva a cabo en las cárceles. Si bien es cierto que este asunto lo han sabido gestionar con astucia desde Instituciones Penitenciarias y han sabido aislar a los que ya son terroristas o están más radicalizados de los presos comunes que son musulmanes, eso no evita para que hayan puesto en práctica su maquinaria de reclutamiento en algunas cárceles europeas. El mecanismo es bien sencillo: ,mientras en el cristianismo parece que hay bastante fluidez entre los sentimientos de culpa y perdón –si uno peca y se siente mal, sabe que el sacrificio de Cristo en la cruz fue una vez y para siempre y puede acudir a un sacerdote para que éste le perdone en nombre de Cristo sus pecados, en el caso de los católicos, o puede ponerse a bien interiormente, en el caso de algunos protestantes—, en el Islam no sucede así sino que se puede llegar a una situación de estancamiento, siendo la única posibilidad de redención y evitar así el castigo eterno –y recibir de paso una buena recompensa en el más allá— el salto a los actos de martirio, que garantizan un pase directo al paraíso.

En otros sitios de Europa, donde hay una tradición de inmigración musulmana más extensa en el tiempo y en la cantidad, y estos o sus hijos ya han llegado a la universidad, la radicalización se da a través de la educación y de algunos libros de texto⁵² y el reclutamiento puede darse en los campus universitarios –como es el caso del Reino Unido—. Se abriría aquí un buen debate sobre los distintos modelos de integración de la comunidad inmigrante en los diversos países europeos, sobre cuál ha sido más eficaz, qué país ha sabido absorber mejor las diferencias y asimilar y acoger a los que venían de fuera y les han hecho sentirse como en casa,... pero tal debate excede los límites de este capítulo.

Estos grupos yihadistas saben, además, emplear de manera extraordinaria la propaganda para alcanzar sus fines. Lo hacen usando todos los medios que estén a su alcance, según las épocas: libros, folletos, periódicos, revistas, cintas de audio o video, DVD,... y por último Internet. Este último medio es el más utilizado, pues su interés es reclutar a gente joven y desencantada con Occidente, sensibilizarles hacia los problemas del resto de musulmanes de otros países, que viven en peores condiciones que ellos, señalando siempre al mismo culpable (Occidente, EE.UU., sus aliados, Israel, o los sátrapas sostenidos por EE.UU.). Se habla, también, del deseo de algunos grupos de llevar a cabo una ciberyihad⁵³.

4.2.2. Objetivo: recuperar al-Ándalus

Queda claro que si entre sus aspiraciones máximas los grupos yihadistas desean reconquistar *al-Ándalus*, el objetivo de estos grupos ha de ser “subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública”, convirtiéndose por tanto en grupo terrorista –siempre y cuando recurran medios violentos, claro está—.

Al-Ándalus ha estado presente en el imaginario colectivo de los islamistas desde la misma pérdida definitiva con la caída de Granada en 1492 a manos de los Reyes Católicos y

⁵² En España, la *Fundación Pluralismo y Convivencia*, dependiente del Ministerio de Justicia, ha hecho un trabajo de elaboración de libros de texto de la asignatura de religión musulmana para los tramos del sistema educativo donde esta sea obligatoria. Esto no se ha podido realizar en otros países europeos, como por ejemplo en Alemania, donde la injerencia del Estado en tal asunto ha sido considerado siempre una pura intromisión.

⁵³ “A significant proportion of the frustrated plots to attack Western targets in the last four years feature a prominent virtual component. With the publication of “*Jihadism on the Web, A breeding ground for Jihad in the modern age*” in 2012, the AIVD explains how the Internet is used by jihadists. Furthermore, jihadist terrorism includes the intention of conducting a cyber jihad in which digital tools can be deployed against opponents of Islam. The AIVD currently estimates the jihadist movement’s potential in digital terms as being limited”; Ver el Informe “Annual Report 2012” del Servicio General de Inteligencia y Seguridad de Holanda, en <https://www.aivd.nl/english>.



el fin definitivo de la Reconquista⁵⁴. Más aún, si cabe, este ha sido un objetivo prioritario desde que en el siglo XX el fin del colonialismo vino precedido y acompañado por todo un movimiento intelectual que preconizaba la independencia de tales territorios coloniales contra las potencias occidentales. Desde ese momento, la imagen de la recuperación de *al-Ándalus* ha motivado a los más diversos grupos terroristas, por muy alejados que estén de nuestro suelo patrio, por mucho que jamás hayan pisado este terreno. Dicha imagen es casi tan poderosa como la recuperación de *Al-Quds* –Jerusalén—, el fin del enfrentamiento entre israelíes y palestinos, imagen que ha sido usada en reiteradas ocasiones como fuente de victimismo, así como lo han sido otros conflictos protagonizados por Occidente, como las guerras balcánicas o las campañas en Afganistán o Irak. La maquinaria propagandística de los grupos yihadistas y de los que le siguen el juego ha incidido en estos puntos a través de cintas de video, CDs, DVDs y, en los últimos años, a través de la red (*websites*, foros y redes sociales).

Dicha propaganda, así como las distintas estrategias de captación de nuevos adeptos, han sido estudiadas por expertos pero también por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles. Como es lógico, se sigue un proceso particular con aquellos acerca de los que se tienen fundadas sospechas de estar relacionados con estos ambientes yihadistas o que, directamente, han caído en sus redes o hacen de captadores de otros incautos. Así, en primer lugar, los sospechosos son investigados por el CNI; una vez se hayan obtenido indicios de criminalidad, se pasa ese caso a la Policía/Guardia Civil; una vez se han obtenido indicios suficientes, lo pasan al juzgado para que sea una investigación judicial quien pruebe si son o no culpables de delito de terrorismo. Así, en España ha habido una veintena de casos contra terrorismo yihadista en los últimos 30 años, especialmente a partir del 11-S, que es cuando se empezó a prestar atención a este tipo de terrorismo en España, y mucho más a partir del 11-M, como ya se ha señalado anteriormente⁵⁵. Algunas de las operaciones judiciales más famosas son “Espiral”, “Vórtex”, “Nova”, “Dátil”, “Tigris”.

Esa evocación a *Al-Ándalus* es tan poderosa que España no ha cesado de ser un lugar de reclutamiento de yihadistas⁵⁶, incluso provenientes de otros países –Marruecos y Francia, entre otros— que después han ido a luchar –como *muyahidines*— a Afganistán, Irak, Pakistán, Libia o Siria⁵⁷.

⁵⁴ Ver Arístegui, Gustavo (2005): *La yihad en España: La obsesión por reconquistar Al-Andalus*, Madrid, La Esfera de los Libros.

⁵⁵ “Informe tras informe, tanto el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) como la Policía Nacional y la Guardia Civil no se cansan de insistir en que el riesgo sigue presente. Entre otros elementos, constatan que España es una “base durmiente” de radicales, como se puede comprobar con la guerra civil de Siria. Según los informes que obran en poder de este periódico, en los últimos meses un centenar de yihadistas asentados en España se han trasladado al país de Oriente Próximo vía Marruecos. Según los informes de los servicios de inteligencia, desde finales del pasado año han abandonado España una media de 30 islamistas radicales al mes. En muchos casos han viajado junto a sus mujeres e hijos”; Ver: Lázaro, Fernando: “Cien ‘yihadistas’ residentes en España se han trasladado a Siria”, *El Mundo*, 11 de marzo de 2014, en <http://www.elmundo.es/espaa/2014/03/11/531e697b22601dac6f8b457a.html>.

⁵⁶ Ver los documentos del Real Instituto Elcano sobre esta cuestión en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/TerrorismoInternacional>.

⁵⁷ Es muy instructivo estudiar las biografías y la investigación policial de los residentes en las ciudades autónomas que han viajado a lugares de combate a luchar por el Islam, como fueron Rachid, *Tafo* y *Piti*. Ver: Irujo, José María: “Muere otro yihadista ceutí en Siria”, *El País*, 18 Julio 2012, en http://politica.elpais.com/politica/2012/07/17/actualidad/1342559055_659472.html. Ver también del mismo autor: “La red islamista desarticulada envió a “decenas” de muyahidines a Siria y Libia”, *El País*, 14 de marzo de 2014, en http://politica.elpais.com/politica/2014/03/14/actualidad/1394781849_681744.html.



La pregunta que surge aquí es cómo las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles logran interceptar y desarticular estas células, si lo hacen de manera preventiva o de manera reactiva. Al hilo de las últimas operaciones en Ceuta y Melilla, se ha podido constatar que hay todo un trabajo de seguimiento de ciertas personas antes de que cometan un atentado y que hay un seguimiento de otros sujetos que ya han cometido actos terroristas –principalmente fuera de nuestras fronteras—. Así, la información compartida por otros países con nuestras autoridades se revela como fundamental ya que por un lado se pone en seguimiento a ciertos sospechosos –*ex antea*— y por otro se informa de la “trazabilidad”, del itinerario que ha llevado una persona hasta caer preso o muerto en operaciones en los escenarios de combate ya mencionados –*ex post*—. Sea antes o después, la cooperación internacional se ha manifestado, como se acaba de decir, esencial, incluso con países que no compartan nuestros valores democráticos –como dice explícitamente la Estrategia británica de seguridad⁵⁸—.

Aparte del reclutamiento, hay que evitar el entrenamiento, pues si no mueren en los lugares de combate adquieren una experiencia y un aura de legitimidad muy estimable desde su punto de vista y se convierten en héroes o líderes –o ambas cosas a la vez— con posibilidad de poner en práctica sus conocimientos⁵⁹.

Además, no hay que perder de vista que en España toda acción de la lucha antiterrorista debe ser judicializada, es decir, ya que el objetivo último de la lucha antiterrorista no es eliminar al sujeto sino juzgarle y hacer que cumpla condena por sus actos, se deben observar una serie de protocolos que otorgue al sospechoso ciertas garantías procesales, entre otras cosas para que en nuestro Estado de Derecho la investigación o el resto de las actuaciones policiales puedan surtir los efectos deseados y no sea declarado nulo todo el proceso. Por lo tanto, toda vez que se pone en seguimiento a una persona debe ser con conocimiento de un juez, lo que a la vez complica un poco más la lucha terrorista pero también le da una serie de garantías.

4.2.3. La financiación del terrorismo yihadista

El terrorismo yihadista es muy permeable y se adapta a toda circunstancia política, económica o social y aprovechan la inestabilidad en ciertas áreas geográficas para reclutar o entrenar gente o bien para recaudar fondos. Sin embargo, se puede decir que el terrorismo yihadista es pobre ya que apenas necesita dinero para causar los estragos que ocasiona. Se calcula que, por ejemplo, el 11-M costó alrededor de 47.000€, pues la logística que necesitan es mínima, y en ocasiones el dinero físico ni siquiera aparece pues se cambia drogas por explosivos, por ejemplo.

En este punto, es necesario distinguir entre microfinanciación y macrofinanciación. Mientras la microfinanciación es el dinero que se desea obtener para cometer un acto terrorista concreto, la macrofinanciación es la recaudación necesaria para mantener todo el entramado logístico permanente, la estructura, del grupo terrorista. La microfinanciación suele

⁵⁸ “*Protecting our security requires us to work with countries who do not share our values and standards of criminal justice. In working with them to protect our country from terrorist attacks and other threats we do not compromise on our values. We speak out against abuses and use our own conduct as an example. But we have to strike a balance between public condemnation of any deviation from our values and the need to protect our security through international cooperation*”. Ver “A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy”, *op. cit.*, p. 23.

⁵⁹ Ver: Swinford, Steven: “Return of 250 British jihadis from Syria 'serious threat', says minister”, *The Daily Telegraph*, 16 Febrero 2014, en <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/terrorism-in-the-uk/10642674/Return-of-250-British-jihadis-from-Syria-serious-threat-says-minister.html>; Ver también el caso de Abu Hamza expuesto en O’Neill y McGrory, *op. cit.*



realizarse a través de pequeños robos y, sobre todo, a través del tráfico de drogas (hachís de Marruecos, heroína de Pakistán,...). Por ejemplo, la “Operación Nova”, que planeaba hacer saltar por los aires la Audiencia Nacional con 500 kg de explosivos y que tuvo su origen en la cárcel de Topas (Salamanca), sólo necesitaban 10.000€ para que un oriundo de Almería se los consiguiera.

Por otro lado, la macrofinanciación es algo más compleja. Se suele realizar a través de la limosna (*zakat*) que todo buen musulmán debe dar. Ese dinero se suele utilizar para el mantenimiento de páginas web y para financiar los viajes de militantes a campos de entrenamiento⁶⁰ (en ocasiones, en lugares de conflicto). Aquí es fundamental la *hawala* (transferencia informal de fondos), que es un sistema de compensación basado en la confianza recíproca en el que en ocasiones no hace falta siquiera operar con dinero real sino que se hace con la palabra dada, con promesas, o bien a través de una especie de “cheques” o de dinero virtual. En Internet no hay nombres, no hay IP –menos aún si se utilizan los cibercafés—, es anónimo, sólo hay máscaras.

Las tarjetas “*cash-U*” son otra vía de financiación. Cada una de estas tarjetas tiene un código y pueden ser recargadas con la cantidad de dinero que se desee. Todo ese dinero va a una cuenta común que se indique y, como se acaba de señalar, todo esto se hace con el máximo anonimato y, por tanto, es muy difícil seguirle el rastro. Se ha comprobado que los grupos que operan así en España reciben dinero a través de este sistema de personas que viven en Arabia Saudita, Yemen, Turquía, Argelia, Somalia, Chechenia o Pakistán.

La Ley 10/2010 sobre el blanqueo de capitales (que reforma la Ley 12/2003), amplía el número de “sujetos obligados” a establecer medidas de seguimiento para evitar estos movimientos de capitales. Se trata, principalmente, de las cajas de ahorro, bancos, despachos de abogados,... Si incumplen sus obligaciones y facilitan la financiación de grupos terroristas a través de sus redes de sucursales, cometen un delito de financiación de terrorismo. Deben estar vigilantes, tienen la obligación de saber quién es su cliente y de dónde viene y a dónde va ese dinero. El “caso Falciani”, que destapó la negligencia del banco HSBC a la hora de evitar el blanqueo de dinero, ha sido clave para asentar la doctrina expuesta en esa Ley 10/2010.

4.3. Los “lobos solitarios”

El Código Penal español concreta en la Sección Segunda del Capítulo VII (arts. 572-580) cuáles son considerados “delitos de terrorismo”. La clave de lectura de estos artículos es, sin embargo, siempre colectiva, organizacional, atendiendo por tanto a una estructura estable, nunca relacionado con la estructura típica de los grupos terroristas islamistas, que suele ser mucho más difusa⁶¹, más centrada en el objetivo final, que es muy vago y genérico –golpear a Occidente siempre que sea posible y de la forma que sea posible, según reza la *fatwa* que Osama Bin Laden decretó en agosto de 1996 y que lleva por título “Declaración de guerra contra los americanos que ocupan la tierra de los dos santos lugares”—. El terrorismo islamista funciona más sobre la base de la confianza mutua y, más importante aún, de la subordinación de todos con respecto a un fin superior que les sobrepasa, incluido al líder del

⁶⁰ Ver: Alonso, Antonio: “El dilema de la tolerancia con los “tablighi””, *GEES*, 30 de septiembre de 2013, en http://www.gees.org/articulos/el_dilema_de_la_tolerancia_con_los_%E2%80%9Ctablighi%E2%80%9D_9835, accedido el 10 de octubre de 2013.

⁶¹ Ver Gunaratna, Rohan (2003): *Al Qaeda: Viaje al interior del terrorismo islamista*. Barcelona, Servidoc.



momento; en resumen, es más importante la causa que el líder, los subordinados o que el propio grupo⁶².

No obstante, estos artículos se suelen interpretar de manera más amplia para incluir también a estos grupos que, si bien funcionan de manera distinta al terrorismo que tradicionalmente ha azotado España, no es menos peligroso. Su funcionamiento obedece a una compleja división internacional del trabajo donde unas personas –que pueden constituir una célula o formar parte de un grupo, con marca o sin ella— se dedican a la recaudación de dinero, otras a radicalizar jóvenes, otras a captar *muyahidines*, otras a proveerles de entrenamiento, armas, munición, apoyo logístico,... y así un largo etcétera. De esta manera, cada “grupo” se especializa en una función específica, usando una marca o no para ello. De ahí que el Código Penal hable vagamente de “más de dos personas con carácter estable o por tiempo indefinido”.

Estamos, así, ante dos niveles distintos de organización: uno más general, más superficial, y otro más específico, más fragmentado. El Código Penal no sería eficaz contra el primero pero sí para el segundo tipo. De esta manera se afrontaría el problema pieza a pieza, paso a paso. Una forma, quizás, eficaz de luchar contra este terrorismo.

Sin embargo, ¿será igual de eficaz frente a los denominados “lobos solitarios”? Parece que no hay lucha contra el terrorismo individual, que debe ser contra grupos terroristas. Sin embargo, también parece evidente que, a pesar de su nombre, no son tan solitarios como dicen ser. Especialmente porque participan de una ideología mucho más amplia y elaborada que no proviene de ellos mismos sino que ha sido aprendida. En ningún caso de los tratados por los medios de comunicación social como “lobos solitarios” se puede hablar de tal soledad absoluta. Sea Breivik, Merah, los terroristas de la maratón de Boston⁶³ o los de Woolwich⁶⁴, estos “lobos” se radicalizaron a través de otros canales, fueran las redes sociales, webs, foros o por la participación en reuniones de otros grupos poco aconsejables. O se acepta que estos terroristas no son solitarios, o se acepta que no son terroristas, según la definición del Código Penal, pues este no contempla el terrorismo en solitario, sino que lo rebaja a la categoría de simple criminal. Sin embargo, parece evidente que estas personas no buscan sólo matar gente sino que desean asesinar para conseguir otro tipo de objetivos, entre otros amedrentar a la población, sembrar el caos y la confusión y la sensación de inseguridad, objetivos estos que están lejos de ser los típicos de un criminal que actúa en solitario sino más bien los de un grupo terrorista.

5. La cooperación internacional en ámbitos multilaterales

La ESN/2013, como lo hacía su antecesora de 2011, reconocía el valor fundamental de la cooperación internacional para la lucha contra el terrorismo. Si cada vez es más evidente que en todos los campos de nuestra vida –economía, comercio, formación académica, investigación o incluso nuestras amistades— estamos más interconectados en un escenario

⁶² Ver Arístegui, Gustavo (2004): *El islamismo contra el Islam*. Barcelona, Bruguera.

⁶³ La revista *Inspire*, que difunde y defiende las ideas de *Al Qaeda*, les dedicó el número posterior a los atentados.

⁶⁴ Ver Alonso, Antonio: “El asesinato de Woolwich y Hizb ut Tahrir al Islami: ¿cuál es la conexión?”, *GEES*, 26 de junio de 2013, en http://www.gees.org/articulos/el_asesinato_de_woolwich_y_hizb_ut_tahrir_al_islami_cual_es_la_conexion_9766.



global, la seguridad es un ámbito en que esto se palapa sin necesidad de mucha reflexión. En el caso del terrorismo se puede decir que los grupos terroristas le llevan una amplia ventaja a los Estados pues aquellos se mueven libremente sin tener en cuenta las fronteras y, además, cooperan entre ellos para evitar la acción de los Estados. Por eso, se hace cada vez más necesario que se dé una cooperación eficaz en ámbitos multilaterales para hacer frente a esta amenaza que no es nueva.

Otro instrumento eficaz en la lucha contra el terrorismo son las denominadas listas de grupos terroristas. La UE tiene una que coincide en gran medida con la elaborada por el Departamento de Estado de EE.UU. Siguiendo este modelo, los distintos países también han ilegalizado algunos grupos por ser terroristas. No se trata sólo de países de Europa Occidental, sino también países asiáticos o de la antigua Unión Soviética o de su órbita.

5.1. ONU

En el ámbito de Naciones Unidas, el Secretario General estableció en 2005 un Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo y en 2006 la Asamblea General aprobó una Estrategia Mundial contra el terrorismo, donde se acuerda un marco estratégico y operativo común para luchar contra el terrorismo.

Sin embargo, es bien conocido cuál es el ámbito habitual de actuación de la ONU: aprobar resoluciones pseudonormativas con la fe y la esperanza de que dichos escritos transformen la realidad mundial; en contadas ocasiones la ONU ha tomado una resolución que implique el uso de la fuerza y que lleve a un cambio real de actitud del ente al que reprende o reprueba o que es objeto de su repulsa. En el caso del terrorismo se podría decir que su mayor éxito ha sido hacer que se sienten en la misma mesa distintos Estados para ponerse de acuerdo en algunos puntos esenciales en esa lucha contra el terrorismo. Los éxitos, como se ve, han sido escasos —más allá de la elaboración de dieciocho instrumentos internacionales—, aunque han hecho avanzar a una buena mayoría de países en la dirección de criminalizar y perseguir con mayor ahínco las actividades terroristas, ejercer un mayor control sobre los flujos financieros para asegurarse de que no acaben nutriendo a estos grupos y potenciar el empleo de un instrumento legal tan eficaz en lucha antiterrorista como es la extradición.

A pesar de todo, como sucede en toda acción que suponga el uso de la fuerza, contar con el respaldo de la ONU supone un aldabonazo legitimador a la acción que desee emprender cualquier Estado, especialmente si es fuera de sus fronteras e implica el uso de las Fuerzas Armadas, como es el caso de Francia en Mali.

5.2. OSCE

Uno de estos ámbitos multilaterales a los que la ESN/2013 presta atención es la OSCE, a quien le pide aplicar medidas de creación de confianza entre sus miembros para tener más información fiable y más instrumentos para acabar con esta lacra. A la OSCE se le pide, además, por su especialización en la cuestión de la dimensión humana, que impuse entre sus miembros una educación basada en la tolerancia que evite el brote de focos de odio o discriminación por razones de etnia o religión.

La OSCE condena reiteradamente el uso del terrorismo y cuenta con una serie de instrumentos para luchar contra él, el principal de ellos la Unidad de Acción contra el Terrorismo, creada en 2002. Entre sus documentos más destacados están la *Carta de la OSCE para la prevención y lucha contra el terrorismo*, de diciembre de 2002, y la *Decisión nº 1063*



marco consolidado de la OSCE para la lucha contra el terrorismo, de 7 de diciembre de 2012. Siendo la cesta de la dimensión humana la más desarrollada de la OSCE, el foco de atención de estos documentos se pone en las causas del terrorismo, en los orígenes del mismo, y no tanto en la persecución de los delincuentes:

Los Estados participantes de la OSCE están convencidos de que la lucha contra el terrorismo exige esfuerzos integrales y duraderos, para hacer frente a las manifestaciones del terrorismo y a los diversos factores sociales, económicos, políticos y de otro tipo que puedan propiciar condiciones en las que las organizaciones terroristas puedan reclutar seguidores o buscar apoyo⁶⁵.

5.3. OTAN

Otra organización internacional que la ESN/2013 cita expresamente es la OTAN. Fue a raíz del 11-S cuando la OTAN empezó a tomar una serie de medidas contra el terrorismo, toda vez que si el actor más importante de la Alianza Atlántica –EE.UU.— sufre unos gravísimos ataques terroristas, esta cuestión pasa a ocupar el primer lugar de la agenda⁶⁶, y así se sigue manteniendo: “*Terrorism poses a direct threat to the security of the citizens of NATO countries, and to international stability and prosperity more broadly*”⁶⁷. Como organización de seguridad regional centrada en la defensa de los Estados miembros, los instrumentos que emplea son fundamentalmente militares. Así, una vez se puso en marcha la “lucha global contra el terrorismo” (GWOt), se desarrollaron las campañas de Afganistán y de Irak dentro de dicho marco. Además, se desarrolla una cooperación con otros países para entrenar a sus ejércitos en la lucha contra los grupos terroristas. Pero parece que EE.UU. ya no desea estar tan presente en la retaguardia del escenario europeo sino centrarse más en sus propios problemas y patios traseros (América del Sur y Asia Pacífico, además de Oriente Próximo, aunque en este último escenario parece que también están en retirada)⁶⁸.

La OTAN cuenta con una serie de instrumentos para luchar contra el terrorismo. Pone a disposición de los países miembros sus capacidades militares, para que sean desplegadas lejos de sus fronteras con el convencimiento de que en este mundo globalizado las amenazas a la seguridad y estabilidad de la Alianza se originan en el Sahel y en Afganistán-Pakistán. Así se ha reconocido en una buena cantidad de documentos como las *NATO's policy guidelines on counter-terrorism*. También, promueve el intercambio de opinión entre expertos para profundizar en la amenaza terrorista. En resumen, como se afirma en el nº 19 del *Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN* adoptado en Lisboa en noviembre de 2010:

"We will ensure that NATO has the full range of capabilities necessary to deter and defend against any threat to the safety and security of our populations. Therefore, we will [...] enhance the capacity to detect and defend against international terrorism, including through enhanced analysis of the threat, more consultations with our partners, and the development of appropriate military capabilities, including to help train local forces to fight terrorism themselves."

⁶⁵ Ver: Decisión nº 1063 marco consolidado de la OSCE para la lucha contra el terrorismo, nº 5.

⁶⁶ Ver: de Mora-Figueroa, Dagmar: “Respuesta de la OTAN al terrorismo”, en <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/spanish/art1.html>.

⁶⁷ Ver el “Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN”, nº 10.

⁶⁸ La actitud dilatoria de los EE.UU. en el caso del derrocamiento de Gadafi en Libia (Res. ONU S/RES/1973 (2011) sirvió de muestra de cómo en adelante los problemas del vecindario europeo deberían ser gestionados por los europeos (S/RES/2085 (2012), que derivó en la Misión EUTM-Malí establecida por el Consejo en su Decisión 2013/34/CFSP). Ver: “balance de un año de misiones en el exterior”, *Revista Española de Defensa*, nº 302, enero de 2014, p. 16.



En ese escenario militar en el que se mueve la Alianza, la consideración con la que trata la amenaza terrorista no es desde el punto de vista policial sino de resolución de conflictos, al menos a tenor de lo que expresó en la Cumbre de Chicago sobre la situación de Afganistán:

"Today we have taken further important steps on the road to a stable and secure Afghanistan and to our goal of preventing Afghanistan from ever again becoming a safe haven for terrorists that threaten Afghanistan, the region, and the world. The irreversible transition of full security responsibility from the International Security Assistance Force (ISAF) to the Afghan National Security Forces (ANSF) is on track for completion by the end of 2014, as agreed at our Lisbon Summit. We also recognise in this context the importance of a comprehensive approach and continued improvements in governance and development, as well as a political process involving successful reconciliation and reintegration⁶⁹."

Como se puede observar, el terrorismo internacional ha pasado a ser el tótem, el elemento vertebrador de la Alianza, el motor principal para que esta exista, para aglutinar a sus miembros y para extender la cooperación de ésta con terceros países –incluido Rusia–; ya no es la protección frente al bloque ni el control del peligro de conflictos internos sino el terrorismo:

"Terrorism in all its forms and manifestations can never be tolerated or justified. We deplore all loss of life from acts of terrorism and extend our sympathies to the victims. We reaffirm our commitment to fight terrorism with unwavering resolve in accordance with international law and the principles of the UN Charter. Today we have endorsed NATO's Policy Guidelines on Counter-Terrorism, and task the Council to prepare an Action Plan to further enhance NATO's ability to prevent, deter, and respond to terrorism by identifying initiatives to enhance our threat awareness, capabilities, and engagement⁷⁰."

A tal fin, la OTAN se fija unos límites, como el cumplimiento de toda normativa internacional y de todos los compromisos internacionales aplicables a este campo, que en general suelen velar por que se respeten los derechos humanos de los que son considerados terroristas y por el respeto de las normas de *ius cogens*⁷¹. También hay un esfuerzo considerable por coordinar mejor los esfuerzos multilaterales y evitar las duplicidades⁷². Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos –políticos y económicos– no parece que se esté ganando la lucha por los corazones y las mentes⁷³, y menos utilizando ese tipo de medios.

⁶⁹ Ver "Chicago Summit Declaration", nº 5.

⁷⁰ *Ibid.*, nº 51.

⁷¹ El uso de *drones* en los ataques contra terroristas en suelo pakistaní no parece muy dentro de dicha legalidad internacional, como tampoco lo estuvo la operación contra Bin Laden. Aunque las Orientaciones de la OTAN no lo establezcan así, parece que en esta guerra contra el terrorismo todo vale, haciendo bueno no sólo el viejo *dictum* –en el amor y en la guerra todo vale– sino que además pone argumentos muy peligrosos en manos de los predicadores del odio antiyanki o antiimperialista –“política de doble rasero”, “esta es su democracia”, “esta es su idea de libertad”,... afirman estos mientras se muestran fotos de cadáveres de niños caídos bajo ataques estadounidenses o de la OTAN. Ver "NATO's Policy Guidelines On Counter-Terrorism", nº 6.

⁷² *Ibid.*, nº 7.

⁷³ Ver Tisdall, Simon: “Afghan war logs: How the US is losing the battle for hearts and minds”, *The Guardian*, 26 Julio 2010, en <http://www.theguardian.com/world/2010/jul/26/us-battle-hearts-minds-afghanistan>.



6. La ESN/2013 y las posibles soluciones

La ESN/2013 afirma que “la efectividad del modelo español de gestión de la amenaza terrorista prestigia a nuestro país en el exterior y lo convierte en referente en la materia”. En efecto, si se refiere a la lucha contra el terrorismo yihadista, nuestro país ha sido golpeado en pocas ocasiones y ha evitado grandes atentados a través de operaciones policiales bien conocidas como las ya mencionadas anteriormente. Pero, ¿cómo frenar este terrorismo islamista? ¿Dónde acudir a frenar esta plaga?

En primer lugar, hay que ser consciente de que esta lucha es a largo plazo y requiere una coherencia y una persistencia a lo largo del tiempo. Se trataría pues de una auténtica política de Estado, que no estuviera sujeta a los cambios inherentes a las democracias, esto es, a los cambios de color del Gobierno.

En segundo lugar, esta lucha debe establecerse en varios frentes. El más evidente, es la lucha policial para detener a aquellas personas que en la actualidad son terroristas, que integran algún comando o pertenecen a un grupo concreto, que ya han realizado atentados o están realizando tareas auxiliares en dichos grupos. Otro frente sería el de la financiación, que es muy complejo, tiene muchas ramificaciones y, generalmente, traspasa con total impunidad las fronteras nacionales.

En tercer lugar, hay que frenar el avance de las ideologías que fomentan el desprecio hacia los demás y que difunden este mensaje con un vocabulario violento y agresivo, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras. Parece evidente que sin este factor, los jóvenes – principal objetivo de los captadores de nuevos *muyahidines*— no se lanzarían a esta aventura temeraria de inmolarsse y convertirse así en “mártires” si no fuera por todo un soporte ideológico –con cierto tinte religioso— que sostiene tal mensaje. Es preciso insistir en la idea de que el Islam auténtico no respalda ese tipo de acciones; pero también es necesario recordar que no existe una autoridad central que diga cuál es el “auténtico Islam” y que de muchas reuniones de alto nivel entre clérigos e imanes se ha esperado un pronunciamiento claro y contundente sobre este tema, pero en su lugar ha habido silencio⁷⁴.

Por último, se hace necesario dejar sin argumentos a este tipo de ideólogos del odio, para lo cual hay que fomentar la paz y el desarrollo social y económico en las regiones de donde surgen estos terroristas. Es cierto que también surgen terroristas en países avanzados y opulentos como Gran Bretaña, Alemania o EE.UU., pero la pobreza –más bien la miseria— en la que están sumidos muchos países árabe-musulmanes es utilizada por la propaganda de estos grupos para reclutar nuevos combatientes, más si aún si esos países están en guerra. Tanto una causa como la otra, miseria o falta de paz, tienen un culpable fácil de encontrar para estos mensajeros del odio: Occidente, y dentro de este, EE.UU. es la principal referencia, la causa primera de todos sus males. Incluso la existencia de dictadores sátrapas y administraciones corruptas no se debe a razones culturales propias sino a las injerencias del “gran Satán” –EE.UU., según estos ideólogos—.

Según la ESN/2013, las líneas de acción que se marca son semejantes a las de la *Estrategia de lucha contra el terrorismo de la UE*, que siguen estos cuatro pilares: la prevención, la protección, la persecución y la preparación de la respuesta⁷⁵. Son cuatro pilares

⁷⁴ Ver Sadaat, Saleha: “Afghan Ulema, Parties Condemn Pakistani Clerics on Suicide Stance”, *Tolo News*, 3 de marzo de 2013, en <http://tolonews.com/en/afghanistan/9642-afghan-ulema-parties-condemn-pakistani-clerics-on-suicide-stance>.

⁷⁵ Ver ESN/2013, p. 41.



muy ambiciosos pero necesarios para mantener España libre de ataques terroristas, tal y como ha sucedido desde 2004, y no porque no se haya buscado atentar sino por la eficacia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. El grueso del trabajo lo vienen realizando en el primer pilar, muy relacionado con el tercero que, a su vez, sirve de elemento disuasorio frente al surgimiento de nuevos terroristas. Como se ha dicho anteriormente, el más difícil de conseguir es la protección de los objetivos sensibles y el control de las fronteras. La respuesta, por último, la centra en dos ámbitos: el de la acción policial y judicial contra los que hayan perpetrado ataques terroristas y el del apoyo político y de la sociedad civil a las víctimas de dichos ataques. España ha sufrido —lamentablemente— durante décadas el flagelo del terrorismo y alguna lección ha aprendido⁷⁶.

7. La aplicabilidad de los principios informadores de la ESN/2013 a la amenaza terrorista

La ESN/2013 establece como sus principios informadores la unidad de acción, la anticipación y prevención, la eficiencia y sostenibilidad en el uso de recursos y la capacidad de resistencia y recuperación. Se puede decir, de manera general, que todos ellos son deseables e incluso exigibles a las autoridades.

La unidad de acción implica que el presidente del Gobierno tiene en sus manos la respuesta a esta amenaza concreta, no sólo en el ámbito de las capacidades del estado sino de toda la sociedad. Eso implicaría que el Presidente fuera una persona con carisma y liderazgo, algo que ha escaseado entre los inquilinos del Palacio de la Moncloa de manera general. Incluso en los momentos de mayor prueba, justo después de un atentado, uno de los elementos que más se han puesto en tela de juicio es la gestión del Gobierno, justo en un momento donde la crítica debería haberse rebajado al mínimo y donde se debería haber hecho gala de una meridiana unidad. Esto es también válido para la resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación. Además, la unidad de acción no está pasando por los mejores momentos pues, aunque se han hecho esfuerzos considerables, que los distintos cuerpos policiales compartan sus bases de datos o incluso sus investigaciones en marcha o ya cerradas no es nada fácil por la cantidad de información extra que pudiera colarse entre los informes o porque supondría poner en peligro activos muy valiosos. Por último, en lo que se refiere a la unidad de acción, en los momentos actuales hay una amplia fractura social en lo que se refiere a las divergentes opiniones en torno a la cuestión de ETA —está derrotada o no, es necesario dejar que actúen *Bildu* y *Sortu* o no, etc—. La unidad es esencial también en la lucha contra el terrorismo yihadista, pero también contra el de extrema derecha o izquierda; son, precisamente, elementos marginales los que se convierten en terroristas que se han radicalizado y han descubierto en estos grupos o ideologías un amparo. Tales actos no deben tener cabida en una sociedad democrática y no pueden ser ni amparados ni justificados por una porción de la opinión pública.

⁷⁶ Caso distinto es el de la gestión del final de la violencia —en el caso concreto de ETA—, donde los sucesivos gobiernos no han sabido gestar un consenso generalizado en torno a la cuestión, dejando una opinión pública muy dividida al respecto. Otros modelos parecen haber sido más exitosos, como el final en Italia de las *Brigate Rosse* (1987), en Alemania de la *Fracción del Ejército Rojo*, más conocida como *Baader-Meinhof* (1998), o en Gran Bretaña el *IRA* (1997). Aunque algunos de sus miembros han continuado cometiendo atentados, el apoyo que reciben sus acciones violentas por una parte de la sociedad quedó completamente desactivado en los momentos que se han señalado.



La anticipación y prevención es, en el caso del terrorismo, un asunto de vital importancia. Hay que reconocer que, hasta la fecha, las autoridades españolas han sabido responder a tiempo, anticiparse a la amenaza terrorista, siendo en contadas ocasiones las que han conseguido sus objetivos, al menos en los últimos diez años.

En cuanto a la eficiencia, se hace necesario, en efecto, una mejor economía de los recursos que permita no duplicar esfuerzos y favorecer una cooperación cada vez más fluida y fructífera.

8. Conclusiones

El problema del terrorismo ha sido, es y será en los próximos años una amenaza para España. ETA mató por última vez en España en 2009 y a partir de ese momento todos los esfuerzos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles se han centrado en el control y persecución de otro tipo de terrorismo: el de los yihadistas. Aunque haya habido ataques perpetrados por pequeños grupúsculos derivados de los GRAPO o del anarquismo, la amenaza más acuciante proviene de estos grupos yihadistas que, aunque tienen su origen fuera de nuestras fronteras, utilizan España como lugar para descansar, recaudar fondos, captar nuevos adeptos y otras muchas actividades más.

España ha puesto en marcha una serie de instrumentos que ayudan a luchar más eficazmente contra el terrorismo. Sin embargo, queda todavía un camino largo por recorrer, atendiendo especialmente a sus fuentes de financiación y a la diseminación de su ideología que, inevitablemente, conduce al odio contra Occidente e incita a la recuperación de *al-Ándalus* —es decir, de toda la Península Hispánica—.

Por último, como se ha dicho anteriormente, la estrategia más eficaz para erradicar el terrorismo es dejar al grupo terrorista sin base social, impidiendo que una simple banda de delincuentes se transforme en —o sea considerado— el brazo armado de una lucha política más amplia y general. Aislar a los terroristas de las personas que podrían constituir su sustrato, su apoyo, es lo más eficaz a largo plazo. Por otro lado, a corto y medio plazo se hace necesario incrementar la tarea de prevención y anticipación, utilizando principalmente medios policiales y, sobre todo, de inteligencia —de señales, de imágenes,... pero sobre todo de inteligencia humana, esto es, infiltrados—, evitando al máximo el uso de medios militares, que están pensados para obtener ventajas tácticas en un enfrentamiento simétrico.

Así pues, para concluir, se puede decir que la *Estrategia* de 2013 acierta en muchos aspectos en lo tocante a la lucha contra el terrorismo, aunque deja en el aire algunas cuestiones —a la espera de la aprobación del resto de subestrategias, especialmente la de terrorismo y la de radicalización— y apuesta al 100% por la tesis de que ETA está derrotada, desprotegiéndose ante un eventual ataque terrorista en nombre de la banda criminal.



EXTREMISMO Y RADICALISMO ISLÁMICO EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013: UNA VISIÓN FRAGMENTADA E INCOMPLETA

Beatriz Tomé¹

Universidad Complutense / UNISCI

Resumen:

A pesar de que el extremismo islámico es una de las cuestiones más relevantes de la agenda internacional de los últimos años, no adquiere una entidad específica en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). Aparece como un potenciador, que se integra en una concepción compleja y multidimensional de la seguridad y que está relacionado con (a) la amenaza terrorista, (b) el riesgo de vulnerabilidad energética, y (c) el riesgo que supone una posible ausencia de cohesión social. Al descenso en el nivel analítico se añade la confusión conceptual en torno a los términos radicalismo, fundamentalismo y extremismo. Esta falta de precisión, que homogeniza un conjunto de procesos multiformes, imposibilita el diseño de unas líneas de acción precisas y eficaces que señalen los actores específicos con los que colaborar y las áreas concretas sobre las que incidir.

Palabras clave: Extremismo, fundamentalismo, radicalismo, terrorismo.

Title in English: "Extremism and Radicalism in the National Security Strategy 2013: a fragmented and incomplete vision"

Abstract:

Although Islamic extremism is one of the main issues threatening global stability and security, the Spanish National Security Strategy (NSS) does not pay much attention to it. According to the NSS, it is merely an enhancer of threats, integrated into a complex and multidimensional concept of security, and is related to (a) the terrorist threat, (b) the risk of energy vulnerability, and (c) the risk associated to a lack of national cohesion. There is a drop in the level of analysis and also a conceptual confusion around the terms: radicalism, extremism and fundamentalism. This lack of precision, that make the various phenomena look homogeneous, make difficult the design of a precise and effective polity that can signal the road to combat extremism and the actors that should be involve in this fight.

Keywords: Extremism, Fundamentalism, Radicalism, Terrorism.

Copyright © UNISCI, 2014.

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. Introducción

¹ Beatriz Tomé Alonso es investigadora predoctoral en el Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales), de la Universidad Complutense de Madrid. Así mismo, es investigadora asociada en el Centro Jacques Berque (CJB) de Rabat y ha realizado estancias de investigación en el IREMAM y en la EHESS de París.



El extremismo islámico² es una de las cuestiones más relevantes de la agenda internacional de los últimos años. Se prevé, además, que continúe siendo una *amenaza* de primer orden (y en aumento) para la seguridad y la estabilidad global³. Sin embargo, no adquiere una entidad específica como amenaza en la Estrategia de Seguridad Nacional española (en adelante ESN). Esta relativa ausencia de atención pormenorizada descansa sobre no escasos argumentos. En primer lugar, existe una tendencia generalizada a identificar *radicalismo*, *extremismo* y *terrorismo*, lo que supone uno de los errores más recurrentes compartido por académicos y decisores políticos⁴. Esta predisposición a la homogeneización de un fenómeno diverso queda patente en la utilización indistinta y en singular de los términos *radicalismo*, *extremismo* y *fundamentalismo*.

La adhesión a la Unión Europea ha reforzado la dimensión multilateral de la política exterior y de defensa española⁵. La ESN traslada al escenario nacional la perspectiva europea sobre *radicalismo* y éste queda, consecuentemente, circunscrito al área de prevención del terrorismo. En sintonía también con la tendencia europea, existe una creciente preocupación por la *radicalización extremista* doméstica o “home-grown”⁶. En este sentido, se han multiplicado los órganos estatales (como el ministerio del interior, del exterior y las administraciones autonómicas y locales) que desarrollan políticas que afectan al monitoreo, combate y posible reintegración de los actores radicalizados. La pluralidad de actores *supranacionales* (como la UE), *nacionales* (diversos ministerios) y *subnacionales* (gobiernos autonómicos y locales)⁷ ha limitado el desarrollo de una ESN plenamente autónoma y homogénea.

Finalmente, la frontera entre la seguridad interior y exterior se ha diluido. La *radicalización extremista* ya no es un asunto que afecte únicamente a las relaciones con terceros países. Si bien es cierto que preocupa “la relativa cercanía a regiones inestables como el Sahel, donde existen Estados fallidos que favorecen el desarrollo de actividades criminales y la propagación del extremismo violento”⁸, lo hace también “la posible radicalización de los emigrantes tanto de primera como de segunda generación que están asentados en España o en países de nuestro entorno cultural”⁹. La cuestión, además, no se trata de forma general, sino

² Como mencionó Patricia Rodríguez Blanco en el comienzo de su intervención durante el Seminario *La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) española: una revisión*, organizado por UNISCI del 17 al 20 de marzo de 2014, el concepto de extremismo ideológico es amplio de manera que se hace pertinente desactivar cualquier tipo de conexión inmediata entre fundamentalismo ideológico e Islam. No obstante, y dado que la ESN menciona de manera explícita a “organizaciones terroristas como Al Qaeda en el Magreb Islámico que, basándose en el fanatismo, tratan de imponer por la fuerza su visión única y excluyente del Islam” (p.25) el objeto de este artículo es el extremismo y el radicalismo islámico. En nuestra intención está no sugerir que dichos fenómenos son propiedad exclusiva del Islam.

³ Gunaratna, Rohan: “Terrorist Threat in 2014”, *UNISCI Discussion Papers*, nº34 (Enero 2014)

⁴ Schmid, Alex P. (2011): “Introduction”, *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, New York, Routledge, pp.1-37.

⁵ Hernando de Larramendi, Miguel; Irene González González y Bárbara Azaola Piazza (2009): “El Ministerio de Asuntos exteriores y la política exterior hacia el Magreb”, en *La política exterior española hacia el Magreb. Actores e intereses*, Barcelona, Ariel, p.61.

⁶ Khosrokhavar, Farhad (2009): *Inside Jihadism. Understanding Jihadi Movements Worldwide*, London, Paradigm Publishers.

⁷ Ver Hernando de Larramendi, González y Piazza, *op.cit.*, quienes señalan la erosión del papel central del Ministerio de Exteriores ante el crecimiento del “número de órganos de la Administración del Estado (otros ministerios, Comunidades autónomas, entidades locales) que llevan a cabo una acción exterior”. Esta ampliación de actores ocurre del mismo modo en las cuestiones de defensa.

⁸ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. 25

⁹ *Íbid.*



ligada al Mediterráneo, zona de interés preferente en la política española¹⁰. Esto explica en buena medida la complejidad de equilibrios, protección de intereses y búsqueda de compromisos de la política española que dificultan el desarrollo de una perspectiva coherente y el diseño de unas líneas de acción eficaces y comprensivas.

El objetivo de este capítulo es examinar cómo está planteada la cuestión del extremismo islámico en la ESN. El trabajo reflexiona sobre las limitaciones analíticas del documento y cómo éstas repercuten sobre las líneas de acción establecidas para combatirlo.

2. El contexto internacional de la ESN

Para entender los límites de la ESN respecto del extremismo islámico es necesario abordar dos cuestiones clave: por un lado, el contexto post Primavera Árabe, que parece haber facilitado el auge de actores radicales (extremistas) no estatales¹¹ en un entorno creciente de Estados débiles a causa de guerras civiles (Mali, Libia y Siria)¹²; por otro, la particular situación geográfica de España y su percepción del Mediterráneo como zona de interés preferente¹³.

El radicalismo islámico ocupa un lugar principal en los discursos de seguridad occidentales desde la caída del muro de Berlín en 1989. Sustituye desde entonces a la “amenaza soviética” como la principal ideología anti-liberal, anti-imperialista y anti-occidental¹⁴. A pesar de que la evidencia indica que la mayoría de las víctimas son musulmanes de origen asiático o africano¹⁵, el radicalismo se construye, particularmente desde los atentados de 2001, como una amenaza sistémica y existencial¹⁶. En sintonía con la evolución ideológica y estratégica del propio movimiento -de naturaleza multifacética y diversa¹⁷- y con los acontecimientos o *shocks* internacionales que agitan el sistema internacional y la percepción de las autoridades y los intelectuales occidentales, se suceden diferentes paradigmas interpretativos que generan una nueva gramática en torno a la cuestión (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Evolución de los paradigmas interpretativos respecto al extremismo islámico: una aproximación

¹⁰ Marquina, Antonio: “La política exterior de España hacia el Mediterráneo en la última década. Una evaluación”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 27 (octubre 2007), pp. 199-212.

¹¹ Youngs, Richard: “El nuevo paradigma de seguridad en Oriente Medio”, FRIDE, *Policy Brief*, nº 91 (marzo 2013), en <http://www.fride.org/publicacion/1112/el-nuevo-viejo-paradigma-de-seguridad-de-oriente-medio>.

¹² Elakawi, Zaki Samy (2014): “La formación de un nuevo mapa geoestratégico tras la Primavera Árabe”, en *Tres años de revoluciones árabes*, Madrid, Los Libros de la Catarata, p. 224.

¹³ Marquina Barrio, “La política exterior de España hacia el Mediterráneo en la última década. Una evaluación”, *UNISCI Discussion Papers*, nº27 (Octubre 2011), p. 200.

¹⁴ Khosrokhavar, Farhad (2009): “Introduction”, in *Inside Jihadism. Understanding Jihadi Movements Worldwide*, Boulder-London, Paradigm Publishers, pp. 1-5.

¹⁵ En un artículo publicado recientemente en *UNISCI Discussion Papers* por Rohan Gunaratna, la mayoría de las víctimas de terrorismo o de la respuesta al terrorismo proceden de Paquistán, Iraq, Afganistán; los cinco países más atacados después de éstos son India, Nigeria, Somalia, Yemen y Tailandia. Ver, Gunaratna, Rohan, *op.cit*; Manuel R. Torres Soriano se hace eco de esta misma afirmación en “El Terrorismo Yihadista tras las revueltas en el mundo árabe: menos agravios y nuevas oportunidades”, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento de Opinión* (Febrero 2013).

¹⁶ Joffé, George (2012): “Introduction”, en *Islamist Radicalization in North Africa. Politics and process*, New York, Routledge, pp. 1-8.

¹⁷ Khosrokhavar, *op.cit*.



CONMOCIÓN INTERNACIONAL	PARADIGMA INTERPRETATIVO DOMINANTE	
Revolución iraní (1979)	Ideología islamista revolucionaria; toma del poder “desde arriba”	Ampliación del mapa geopolítico del Mediterráneo Aislamiento de la República Islámica de Irán
<i>(1989) Desaparición de la Unión Soviética. El Islamismo sustituye al comunismo como amenaza global y estructural en el mapa mundial</i>		
Victoria del Frente Islámico de Salvación (FIS) en las elecciones legislativas (primera ronda) de 1991 (Argelia)	Paradigma “one man – one vote – one time” Acceso al poder por las urnas	Preferencia por la estabilidad frente a la democratización
Atentados en Nueva York y Washington (2001)	Centralidad de Al Qaeda	Guerra al terrorismo (War on Terror)
Invasión de Irak (2003) (revigorización del yihadismo)		
Atentados en Madrid (2004)	Escenificación de la nebulosa Al Qaeda	Terrorismo “home-grown”
Primavera Árabe (2011-)	Protagonismo de los actores reformistas Actores no estatales radicalizados en Estados (casi)fallidos Multiplicación de puntos de formación de nuevas generaciones de radicales	Descentralización de la Yihad

Fuente: Elaboración propia a partir de varias fuentes: Khosrokhavar, Farhad (2009): “Introduction”, in *Inside Jihadism. Understanding Jihadi Movements Worldwide*, Boulder-London, Paradigm Publishers; Mandaville, Peter (2007): *Global Political Islam*, London and New York, Routledge.

Los procesos de cambio político iniciados a finales de 2010 en el Norte de África y en Oriente Medio conducen a un nuevo orden de seguridad y a una reconfiguración nacional y regional¹⁸ que afecta también al escenario internacional del extremismo. No existe, sin embargo, unanimidad en señalar cómo la Primavera Árabe ha afectado a su desarrollo y evolución. Para algunos autores, la falta de protagonismo de los actores yihadistas en las revueltas populares, el triunfo de los partidos políticos islamistas comprometidos con la aproximación reformista al cambio y el hecho de que algunos de los “agravios” que alimentan la violencia hayan desaparecido ha perjudicado al “núcleo duro” del radicalismo y al discurso sobre la “yihad global”¹⁹. Otros, sin embargo, señalan que estos grupos no han visto menguada su capacidad

¹⁸ Elakawi, *op. cit.*, p. 218.

¹⁹ Ver: Torres Soriano, Manuel R.: “El Terrorismo Yihadista tras las revueltas en el mundo árabe: menos agravios y nuevas oportunidades”, *Documento Opinión*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, (febrero de 2013).



de atracción y que ha surgido una nueva ventana de oportunidad para sus actividades²⁰. El nuevo contexto de debilidad institucional y fragilidad estatal ha permitido el surgimiento de varios grupos radicales locales que se han hecho fuertes en las zonas donde distribuyen recursos y gestionan la seguridad²¹. Mali y Siria han adquirido especial notoriedad en esta lógica de “transición de un momento unipolar marcado por la yihad global de Al Qaeda a un momento multipolar caracterizado por la actuación simultánea de múltiples organizaciones yihadistas, con un ámbito de actuación más reducido”²².

Por una parte, el yihadismo se ha hecho fuerte en el norte de Mali y ha extendido su influencia por el Sahel²³ gracias, en buena medida, a la abundancia y circulación de armas de origen libio en la región a partir de la revolución contra Gadafi y la vuelta a sus lugares de origen de cientos de antiguos combatientes *tuareg* que integraban la Legión Panafricana gadafista²⁴. Por otra parte, pese al deseo de la mayor parte de los sirios, que querían mantener la revolución en su estadio inicial de *los tres noes* -no a la confesionalización, no a una intervención extranjera y no a la militarización-²⁵, los actores radicales han ganado protagonismo. Siria actúa hoy como un foco de radicalización y de atracción de combatientes extranjeros debido a cuestiones como la fortaleza y disponibilidad de las redes logísticas sobre el terreno y la brutal violencia empleada por el régimen-²⁶.

La renovada centralidad del Mediterráneo en el mapa del yihadismo internacional preocupa a las autoridades españolas. Por una parte, la particular situación geográfica española, “frontera no sólo entre dos continentes, sino también entre dos partes del mundo, la perteneciente a los países desarrollados y la de los países menos desarrollados”²⁷, aumenta la sensación de vulnerabilidad y preocupación sobre la seguridad²⁸. En este sentido, la ciudad autónoma de Ceuta, de donde han salido la mayoría de los individuos que han viajado a Siria para unirse a grupos yihadistas²⁹, centra buena parte de la atención. Según la información disponible a finales de 2013, once españoles y seis marroquíes domiciliados en España, fueron captados, radicalizados y preparados por una red hispano-marroquí “bien articulada y jerarquizada”³⁰. Dicha red, desarticulada entre junio y noviembre de 2013, se asentaba entre Ceuta y Castillejos (Marruecos). El temor es que, los que no fallezcan, regresen a “hacer la yihad en casa”³¹, simulando el viaje de vuelta de los denominados *afghani* o *árabes-afganos*, aquellos ciudadanos de países árabes que fueron a combatir la ocupación soviética de

²⁰ *Íbid.*

²¹ *Íbid.*

²² *Íbid.*, p.10.

²³ Para profundizar sobre el desarrollo de actividades yihadistas y criminales en el Sahel, ver Mesa, Beatriz: “La transformación del yihadismo en el norte de Mali: de ‘causa’ política a economía criminal”, *UNISCI Discussion Papers*, nº34 (enero 2014); y Nievas, David: “Rebelión y sharía en el Sahel: una aproximación al estallido de la rebelión tuareg y la ocupación del norte de Mali por grupos yihadistas e islamistas armados”, *UNISCI Discussion Papers*, nº34 (enero 2014).

²⁴ Hernando de Larramendi, Miguel e Irene Fernández Molina (2014): “Relaciones internacionales y políticas exteriores de los Estados norteafricanos tras el ‘Despertar árabe’”, en “Tres años...”, *op.cit.*, p. 244.

²⁵ Ruiz de Elvira Carrascal, Laura: “De la revuelta a la tragedia siria”, en “Tres años...”, *op.cit.*, pp.182-183.

²⁶ Torres Soriano, *op.cit.*, p.9.

²⁷ Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) (2009): *Hacia una Estrategia de Seguridad Nacional para España*, Documentos de Seguridad y Defensa, Ministerio de Defensa, p.31

²⁸ *Íbid.*, p.40.

²⁹ Reñares, Fernando y García-Calvo, Carola: “Yihadistas en Siria procedentes de España: hechos y cifras”, *Comentario Elcano*, 18 de diciembre de 2013.

³⁰ *Íbid.*

³¹ *Íbid.*



Afganistán (1980-1988) y que importaron la ideología y las técnicas extremistas a sus lugares de origen³².

Como aspecto complementario y fundamental, no hay que obviar a este respecto la red de intereses que une a España con el Mediterráneo y, en especial, con el Magreb. La inestabilidad en la zona y la forja de nuevas alianzas en un contexto marcado por la crisis económica (también para los países de la región) y por la entrada de nuevos actores internacionales (Rusia y China) y regionales (Turquía y los países del Golfo con Qatar a la cabeza)³³ supone una nueva fuente de competencia e incertidumbre.

3. El extremismo y el radicalismo islámico en la ESN: entre lo interior y lo exterior

La ESN presenta una visión superficial de los fenómenos del extremismo y del radicalismo islámicos -ambos diferentes aunque con vasos comunicantes entre ellos-. Dicha superficialidad deriva de su caracterización como *potenciadores* y no como amenazas o riesgos en sí mismos. El descenso en la escala analítica y la falta de precisión implica la *homogeneización* de un conjunto de procesos multiformes y multidireccionales, englobados bajo un mismo paraguas pero con significados e implicaciones diferentes para: (a) la estabilidad del entorno geopolítico español, (b) la seguridad en términos restringidos, (c) los intereses y (d) la voluntad de cohesión social.

3.1. Una conceptualización escasa: ¿qué es el radicalismo islámico?

La ESN emplea varios términos -“extremismo”, “radicalización” o “fundamentalismo”- sin detallar su significado ni la relación precisa que media entre dichos fenómenos. No es ni una cuestión baladí ni meramente académica. Definir con precisión permite: (a) identificar; (b) señalar actores responsables y/o intervinientes; y (c) diseñar y ofrecer una respuesta coherente. En el asunto que nos ocupa, esta necesidad de precisar se intensifica. Los términos asociados con la *nebulosa fundamentalista* son conceptos 'contestados', no tanto porque aglutinen varios significados, sino por la carga normativa que condensan y que supone la toma de posición desde el inicio³⁴.

En la parte del documento donde se aborda la amenaza terrorista, se indica que existen “ciertos elementos que convierten a nuestro país en objetivo”, entre ellos: “la insistencia de los grupos *fundamentalistas islámicos* en presentar a España como parte del imaginario del Islam”, “la posible radicalización de los emigrantes tanto de primera como de segunda generación” y “la propagación del extremismo violento”³⁵. Reducir un fenómeno amplio y multifacético como el fundamentalismo islámico -en la única vez que aparece a lo largo de la ESN- a su relación con la violencia terrorista constituye un error de calado.

El término “fundamentalismo”, nacido en el contexto anglosajón, define la ideología que promueve una política que se deriva y legitima a partir de los textos y conceptos

³² Mandaville, Peter (2007): *Global Political Islam*, London and New York, Routledge, p. 237.

³³ Ver: Marquina Barrio, *op.cit.*

³⁴ Mair, Peter (2010): “Concepts and concept formation”, en Della Porta, D. and M. Keating (eds.): *In Defense of Pluralism, Combining Approaches in the Social Sciences*, Cambridge University Press.

³⁵ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), pp. 25-26.



religiosos³⁶. En el imaginario fundamentalista, las enseñanzas de los textos sagrados pueden ser aplicadas a la sociedad y a política contemporáneas puesto que son estos propios textos los que contienen la solución a los problemas mundiales actuales³⁷. En su vertiente islámica, el fundamentalismo se refiere, por tanto, a “una panoplia de discursos y tipos de activismo que tienen en común la reivindicación de la charía como eje jurídico del sistema estatal y la independencia del discurso religioso de sus detentadores tradicionales (ulemas, alfaquíes, imanes)”³⁸. Dentro de esta denominación común caben “movimientos de liberación, grupos paramilitares, células terroristas o asociaciones civiles y militares”³⁹. El recurso a la violencia no es, en consecuencia, ni inherente ni la característica más recurrente del fundamentalismo. Para señalar esta particularidad e incidir en la distancia (en cuanto fines y medios) que separa a aquellos que emplean la violencia de la tendencia general, algunos autores proponen una denominación diferente. La opción más próxima sería la de “Islamismo (*fundamentalismo*) radical”, que se refiere a aquellos grupos o movimientos que “buscan implementar un orden político islámico (...) y que están dispuestos a usar la violencia para conseguir sus fines”⁴⁰. Otras propuestas prefieren salir del dualismo moderado-radical y emplear el término *yihadismo* para referirse a “cualquier grupo, pequeño o grande, para el que la violencia es la única estrategia creíble para alcanzar objetivos islámicos”⁴¹.

Podemos enumerar algunos buenos argumentos contra esta visión monolítica y amenazante del fundamentalismo islámico. Desde un punto de vista práctico, un discurso homogéneo no permite establecer las diferencias (ni las similitudes) entre las distintas opciones y, por ende, dificulta el diseño de políticas adaptadas a los actores y a las circunstancias específicas. Referirse a un supuesto “invierno fundamentalista”⁴², añade opacidad a una cuestión relevante y dificulta la cooperación con actores que podrían responder de forma favorable a los intereses españoles⁴³. Un análisis más fino y preciso se hace aún más apremiante, si cabe, a la luz de la Primavera Árabe. Los procesos electorales celebrados desde 2011 han supuesto la consagración definitiva de los actores islamistas como actores políticos de primer orden⁴⁴ y ha dejado patente la diferencia entre los diferentes paradigmas de legitimación islámica⁴⁵.

Esta necesidad de definición y diferenciación es extensible a los términos de “radicalismo” (“radicalización”) y “extremismo”. Si bien existen vasos comunicantes entre

³⁶ Halliday, Fred (2005): *The Middle East in International Relations*, New York, Cambridge University Press, p. 211-212.

³⁷ *Ibid.*, p. 212.

³⁸ Gómez García, Luz (2009): *Diccionario de Islam e Islamismo*, Madrid, Espasa Libros.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Mandaville, Peter (2007): *Global Political Islam*, London and New York, Routledge, p.239.

⁴¹ Khosrokhavar, *op. cit.*

⁴² “Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (García-Margallo Marfil), para informar sobre Las líneas generales de la política de su departamento”, citado por Planet, Ana I. y Miguel Hernando de Larramendi (2013): “Spain and Islamist Movements: from the Victory of the FIS to the Arab Spring”, en Vidino, Lorenzo: *The West and Muslim Brotherhood after the Arab Spring*, Al Mesbar Studies and Research Centre in collaboration with The Foreign Policy Research Institute, p.126. La cita completa es como sigue: “debemos asegurarnos que la Primavera Árabe desemboca en un verano de libertad y bajo ninguna circunstancia en un invierno fundamentalista”.

⁴³ Un análisis homogéneo del islamismo excluyó durante mucho tiempo a los partidos islamistas del diálogo euro-mediterráneo y una vez que han entrado en los gobiernos de sus respectivos Estados ha quedado patente que se comportan en política exterior de manera pragmática, tal y como han demostrado Hernando de Larramendi, Miguel e Irene Fernández Molina, *op.cit.*

⁴⁴ Escobar Stemmann, Juan José (2013): “Introducción”, en *Islamismos en (r) evolución: movilización social y cambio político*, Cuaderno de Estrategia, nº163, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), pp. 9-42.

⁴⁵ *Ibid.*



ambos fenómenos, también hay divergencias notables. La RAE define el radicalismo como “el conjunto de ideas y doctrinas de quienes, en ciertos momentos de la vida social, pretender reformar total o parcialmente el orden político, científico, moral y aun religioso”⁴⁶. Desde esta perspectiva, la radicalización, por tanto, sería el proceso de alienación del discurso hegemónico, generalmente asociado con la legitimación del Estado pero también con las élites políticas dominantes dentro de él⁴⁷. El extremismo, por su parte, hace referencia a la adopción activa de una ideología y su práctica de retar al Estado y a sus élites generalmente mediante la violencia⁴⁸. En un intento por eliminar esta polifonía, y centrándose en el contexto europeo (democrático) y en el *radicalismo* “home-grown”, la Unión Europea define la radicalización como el proceso por el que “individuos o grupos se vuelven intolerantes respecto a los los valores democráticos básicos como la igualdad y la diversidad, así como una creciente propensión hacia el uso de medios coercitivos o de fuerza para alcanzar objetivos políticos que niegan y/o menguan la democracia.”⁴⁹ En todo caso, conviene tener en cuenta que si bien radicalización y extremismo estarían asociados, existen puntos de vista diferentes sobre si el resorte a la violencia está o no implícito⁵⁰.

Ante este panoplia de significados y connotaciones y sin perder de vista que en un entrono autoritario el radicalismo -si se entiende como la búsqueda de un cambio brusco frente a las élites dominantes- podría contener elementos democráticos, preferimos el uso simultáneo de ambos términos. Sólo así es posible ahondar en las diferencias entre ambos y poder superar el discurso *securitario* del que han abusado los líderes autoritarios del Norte de África y de Oriente Medio, quienes se han valido en numerosas ocasiones del adjetivo *radical* para deslegitimar toda oposición política. En este sentido, la propuesta de Reinares y García-Calvo proporcionaría mayor precisión y, por ende, mayor capacidad analítica. Emplean el término *radicalización yihadista* para referirse al “proceso a través del cual un individuo adopta, en mayor o menor grado, actitudes y creencias que justifican tanto utilitaria como moralmente el terrorismo inspirado en una versión salafista y a la vez belicosa del credo islámico”⁵¹.

Los debates en torno al radicalismo, fundamentalismo y extremismo-yihadismo entrañan una profunda complejidad práctica, académica y metodológica que obstaculiza la formación de un concepto de alcance⁵². Dicha dificultad, sin embargo, no puede justificar un miopía pretendida que (a) contribuya a la generación de imágenes generales (y hasta estereotipadas) y (b) dificulte el proceso de diseño de políticas precisas y eficaces.

3.2. El extremismo y el radicalismo como potenciador de las amenazas

⁴⁶ Real Academia Española de la Lengua (RAE): “Radicalismo”, consultado el 10 de mayo de 2014.

⁴⁷ Joffé, George (2012): “Introduction”, in *Islamist Radicalization in North Africa. Politics and process*, New York, Routledge, p. 1.

⁴⁸ *Íbid.*

⁴⁹ European Comission, Home Affairs: “Radicalisation” in *Glossary*, en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/glossary/index_r_en.htm.

⁵⁰ Youngs, Richard and Michael Emerson (2008): “Preface”, en *Islamist Radicalization. The Challenge for Euro-Mediterranean Relations*, FRIDE, Madrid, p.1.

⁵¹ Reinares, Fernando y Carola García-Calvo: “Procesos de radicalización violenta y terrorismo yihadista en España: ¿cuándo? ¿dónde ¿cómo?”, Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo (DT)* (18 de noviembre de 2013).

⁵² Volpi, Frédéric (2010): *Political Islam Observed*, London, C Hurst & Co Publishers Ltd, p. 150.



Pese a la importancia y protagonismo presente del extremismo islámico en el panorama internacional, y pese a la particular situación (geográfica y simbólica) de España, ni el extremismo ni el radicalismo islámico(s) -tratados como un fenómeno convergente y unitario- aparecen como un a amenaza para la seguridad del país. La ESN lo(s) trata como un *potenciador* relacionado con (a) la *amenaza* del terrorismo; (b) el *riesgo* de la vulnerabilidad energética; y (c) el *riesgo* que suponen los flujos migratorios irregulares. Su caracterización como *potenciador* supone un descenso en el nivel de análisis que no permite abordar la cuestión en toda su profundidad. La ESN nacional no da respuesta a la creciente preocupación en torno al concepto de *radicalización extremista* y a los procesos adyacentes de *des-radicalización* y *re-radicalización*, que constituyen hoy una de las principales preocupaciones de la Unión Europea puesto que están teniendo lugar, generalmente de manera simultánea, en su suelo⁵³.

En tanto *potenciador*, el fenómeno radical-extremista se integra en una concepción compleja y multidimensional de la seguridad nacional, cuyas dimensiones abarcan aspectos militares, políticos, económicos, sociales y medio-ambientales⁵⁴. Responde a un escenario marcado por la difuminación de las fronteras y la consecuente dificultad en trazar líneas divisorias nítidas entre lo interior y lo exterior. En esta lógica, el radicalismo-extremismo aparece en la ESN relacionado con una amplia panoplia de asuntos (militares, estabilidad regional, cuestiones sociales e identitarias y consideraciones energéticas) y con tres grandes espacios interconectados:

△ En primer término aparece el el área mediterránea ampliada. Los límites del Magreb, “de particular interés para España”⁵⁵, se expanden e incluyen Mali para poder hacer frente a la inestabilidad de la zona. El extremismo preocupa, especialmente, en relación a “organizaciones terroristas como Al Qaeda en el Magreb Islámico, que basándose en el fanatismo, tratan de imponer por la fuerza su visión única y excluyente del Islam, aprovechando las características de la nueva sociedad global (...)”⁵⁶. No podemos en este sentido afirmar que exista una verdadera dimensión internacional, puesto que se ignora la dimensión asiática del extremismo⁵⁷.

△ Existe un segundo espacio nacional (y europeo) donde cobra relevancia el posible itinerario terrorista de ciudadanos españoles -o residentes en España-. Encontramos aquí también una preocupación manifiesta por los discursos elaborados en términos identitarios -no ni siempre violentos- que puedan incidir sobre “los procesos de inadaptabilidad”, “falta de identificación con la sociedad española” y/o sobre la “creación de guetos urbanos y sus efectos sobre la convivencia, la cohesión social y la integración de los inmigrantes”⁵⁸.

△ El tercer área de impacto es el ciberespacio, en tanto “espacio híbrido”⁵⁹ que conecta los desarrollos en la red y aquellos sobre el terreno nacional y/o internacional y que permite la rápida circulación de discursos, mensajes y técnicas.

⁵³ Youngs, Richard and Michael Emerson, *op. cit.*, p.1

⁵⁴ Marquina Barrio, Antonio: “Europa y el Magreb, cuestiones pendientes”, Ponencia en los Cursos de Derechos Internacional y Relaciones Internacionales, Vitoria-Gasteiz 1994, disponible en <http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias>.

⁵⁵ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. 14.

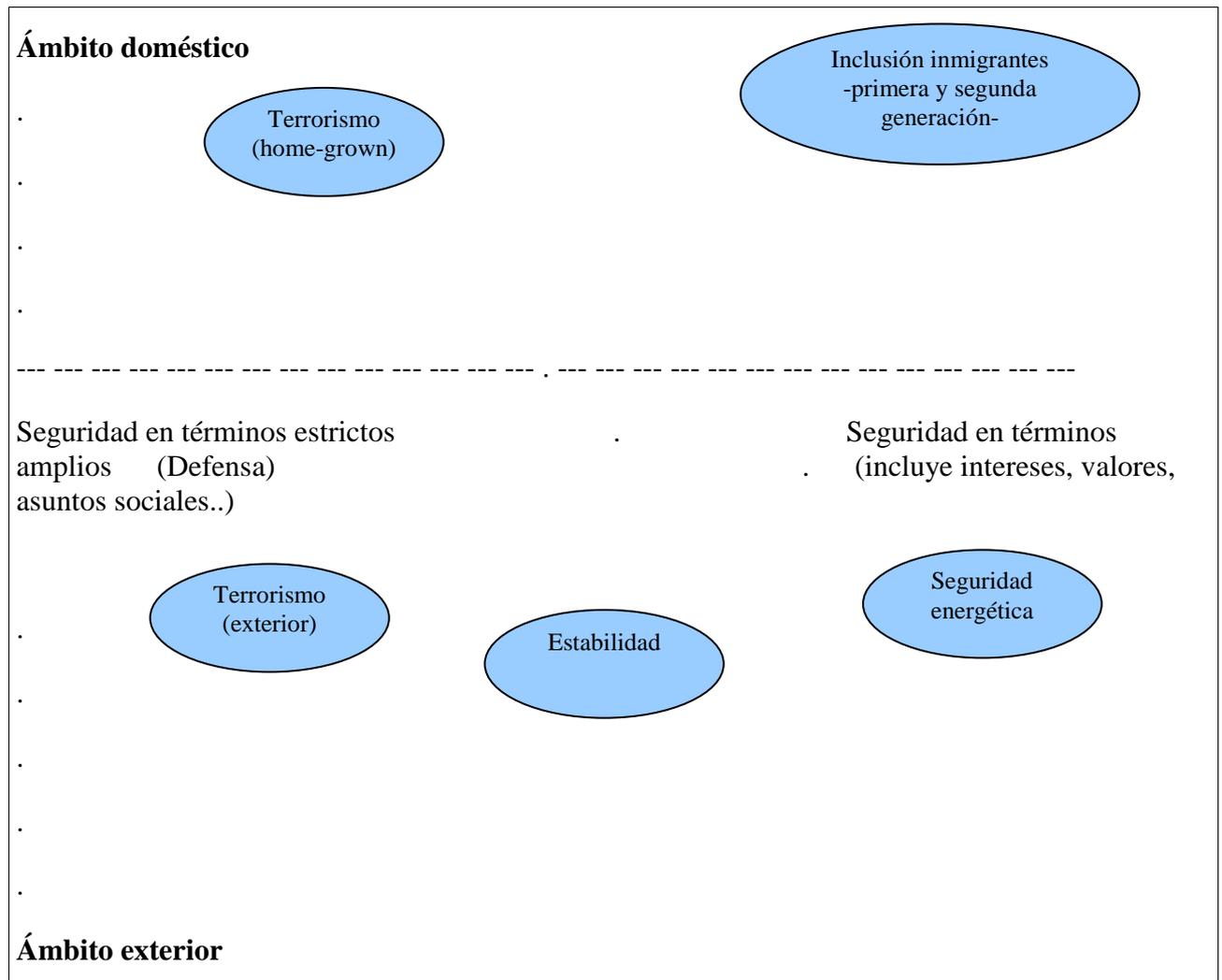
⁵⁶ *Ibid.*, p. 25.

⁵⁷ Gunaratna, *op.cit.*

⁵⁸ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. 33.

⁵⁹ Castells, Manuel (2012): *Redes de indignación y esperanza*, Alianza Editorial.

Cuadro 2. Áreas, amenazas y riesgos relacionados con el fenómeno radical-extremista



Fuente: elaboración propia

3.2.1. El extremismo como potenciador de la amenaza terrorista

La ESN entiende que “los procesos de radicalización” pueden “preceder o sustentar” el terrorismo. Sin embargo, esta relación no es ni unívoca ni unidireccional. Eso no equivale a afirmar que entre ambos fenómenos no exista una relación, “sólo que dicha relación no es siempre, ni mucho menos, automática”⁶⁰. La vinculación entre el terrorismo y el extremismo religioso existe y este último puede convertirse en una base poderosa y efectiva para el primero, pero el enlace entre ambos no es necesariamente de aguardo⁶¹.

¿Cuál es la relación entre el proceso de *radicalización yihadista* y el terrorismo? ¿Cuál es el itinerario que un *combatiente* sigue desde que es captado por una organización extremista hasta que se comete el acto terrorista? ¿Cómo y dónde se produce la captación y el

⁶⁰ Schmid, "The Routledge Handbook of Terrorism Research", *op.cit.*, p.45.

⁶¹ *Íbid.*



adoctrinamiento yihadista? La ESN no abre esta *caja negra*. No hace ningún intento por responder a ninguna de estas preguntas ni por plantear posibles hipótesis explicativas del yihadismo. Sobra decir que intentar comprender las causas profundas de un fenómeno no equivale en absoluto a su justificación. Sin voluntad de realizar una descripción precisa, estos son las principales hipótesis explicativas de la *radicalización yihadista*:

1. Desde una visión neo-orientalista, la *hipótesis culturalista-religiosa* reproduce la dialéctica yihadista que busca en elementos *considerados* inherentes al propio Islam la justificación de la violencia. Contextualizar los movimientos extremistas en su entorno político contemporáneo y presentar sus ideologías y símbolos como discursos modernos que seleccionan y reconstruyen el pasado según sus propios objetivos limita el impacto de su imagen autoproclamada⁶².

2. La *hipótesis económica* relaciona la falta de recursos y oportunidades económicas y la predisposición a la violencia. Algunos autores enfatizan el papel decisivo de la marginalidad económica de un grupo minoritario frente al relativo bienestar del grupo mayoritario⁶³. Los *factores políticos y sociales* completan esta aproximación. Estos apuntan a una posible integración fracasada de los inmigrantes y a la existencia de graves desigualdades en términos de formación, fracaso escolar y acceso al mercado laboral entre musulmanes y no musulmanes⁶⁴. La sensación de humillación y alienación serían por tanto un caldo de cultivo eficaz para la radicalización violenta⁶⁵ y su discurso sobre una identidad transnacional musulmana. Las imágenes sobre Afganistán, Palestina o Iraq, que muestran a musulmanes denigrados y que circulan a gran velocidad por la red constituyen “causas musulmanas” y vendrían a reforzar los argumentos sobre una identidad pisoteada y en peligro⁶⁶.

3. Si el argumento que enfatiza el posible rechazo de la población de acogida y las condiciones de inferioridad se centra en la radicalización extremista *dentro* de las sociedades europeas, la *falta de libertad política y la ausencia de posibilidades reales de participación y representación* son señaladas como factores relevantes en el contexto autoritario.

El contenido de estos paradigmas explicativos deja claro que la radicalización extremista no puede ser contenida con éxito entre la fronteras de un Estado. Los canales de trasvase entre el exterior, el interior y el espacio red son constantes y fluidos. En este sentido, el yihadismo ha de ser abordado necesariamente desde la cooperación.

Cuadro 3. Planteamiento del radicalismo-extremismo en la ESN: nivel analítico bajo y limitado

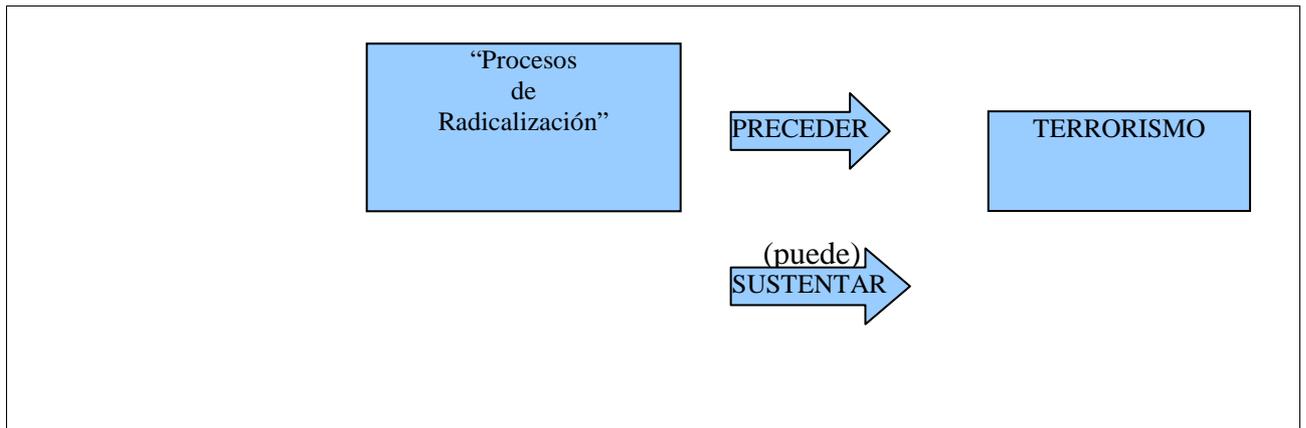
⁶² Halliday, "The Middle East in International Relations", *op.cit.*, p.213.

⁶³ Khosrokhavar, *op.cit.*, pp.11-12.

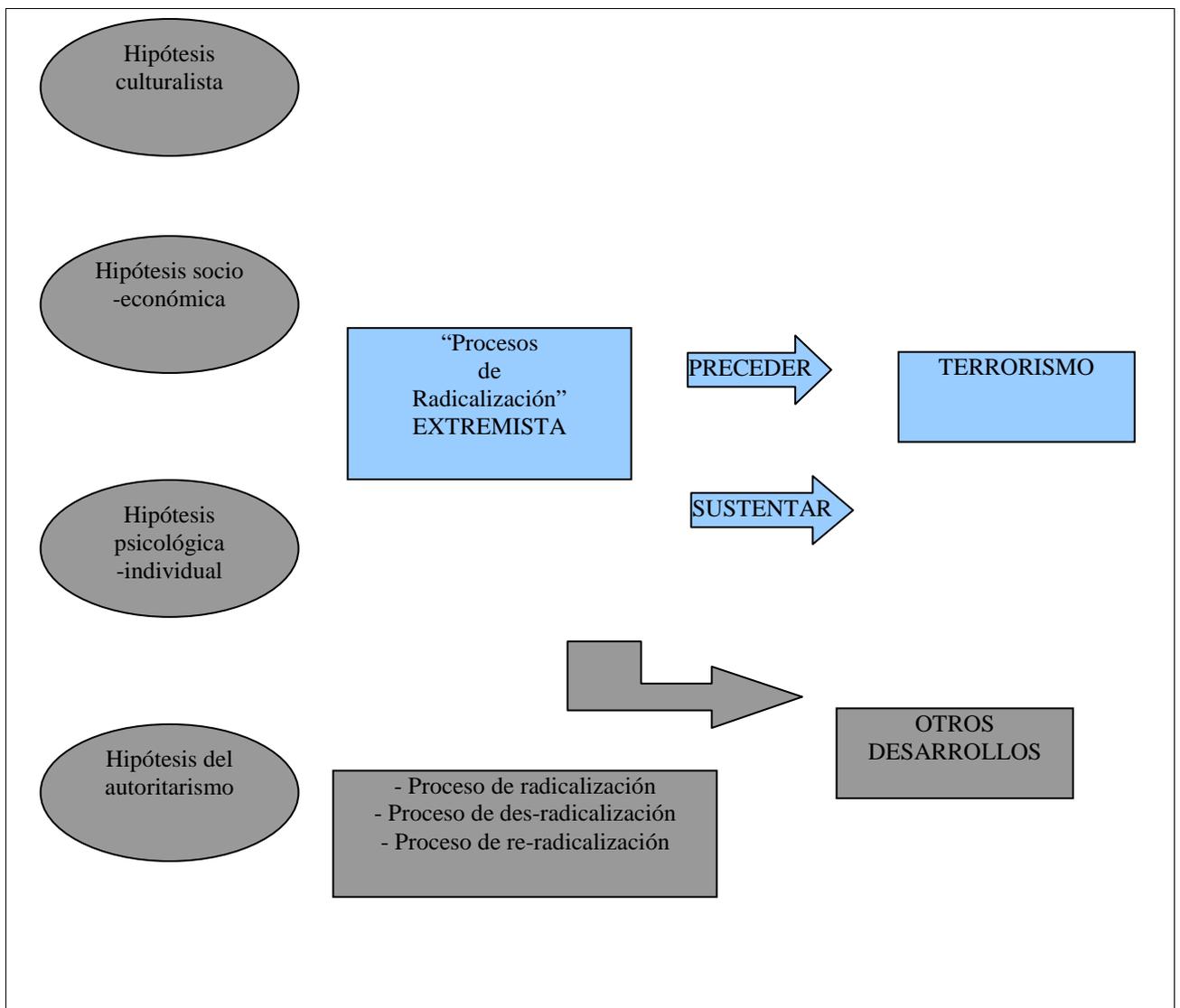
⁶⁴ Jordán, Javier: "Procesos de radicalización yihadista en España. Análisis sociopolítico en tres niveles", *Revista de Psicología Social*, nº24, vol. 2 (2009), p.200.

⁶⁵ *Ibid.*, Khosrokhavar, *op.cit.*, pp.11-12.

⁶⁶ Khosrokhavar, *op.cit.*, p.4.



Cuadro 4. Elementos ausentes del planteamiento de la ESN



3.2.2. Potenciador del riesgo de la no-integración



En la dimensión interior, la ESN asocia el radicalismo-extremismo a “los flujos migratorios irregulares”. Con esta vinculación se hace patente, de un lado, el énfasis de la ESN sobre aspectos sociales y culturales; de otro, la necesidad de establecer una diferenciación nítida entre radicalismo y extremismo para no criminalizar a una población (la musulmana) en aumento.

La ESN señala como la “radicalización extremista” puede ser instrumentalizada “por organizaciones extremistas y violentas o terroristas para a consecución de sus propios objetivos”⁶⁷ El término *extremista* introduce aquí el énfasis sobre un adoctrinamiento yihadista autóctono o home-grown; esto es, del que son protagonistas individuos bien ciudadanos españoles, bien ciudadanos de otras nacionales asentados en España.

Constituye un fenómeno diferente -y que ha de ser debidamente diferenciado- el llamado “repliegue identitario” y un posible (y preocupante) “incremento de los procesos de inadaptabilidad y de falta de identificación” y “la creación de guetos urbanos”⁶⁸. El fracaso en el proceso de integración, la exclusión social, la mala inserción en el mercado laboral o la falta de asociación con la identidad española constituyen, entre otra cuestiones, una fuente de preocupación desde el punto de vista social y político. Puede, además, convertirse en un caldo de cultivo propicio para que algunos individuos abracen el credo yihadista. Pero esta problemática no señala a militantes ni simpatizantes yihadistas.

Ocurre lo mismo con las prácticas religiosas piadosas y la retórica religiosa y política. Afirmar que aquellos musulmanes que visten de manera tradicional, siguen las reglas religiosas, emplean un léxico rico en referencias al Profeta y al Corán están preparados para dar el salto a la violencia es un disparate⁶⁹; aunque se alejen de la sociedad española. No sólo es incorrecto, sino también contraproducente, identificar un posible radicalismo -en tanto oposición al discurso hegemónico- y extremismo -en tanto disponibilidad para justificar y emplear la violencia-.

4. Líneas de Acción

Una pobre conceptualización y un planteamiento superficial de la cuestión conducen necesariamente a unas líneas de actuación limitadas.

La ESN no realiza ninguna aportación en la lucha contra la radicalización (extremista). Asumida como *potenciador* del terrorismo, el documento español replica la *Estrategia de lucha contra el terrorismo de la UE* y la incluye en el primer pilar: la prevención⁷⁰. Se afirma, simplemente, que en el ámbito interno, “se actuará sobre sus inicios para evitar la captación de nuevos terroristas a través de procesos de radicalización, a cuyo fin se asegurará la actuación coordinada de todas las Administraciones”; y en el ámbito externo, “se participará en el desarrollo de una política concertada y coordinada con los países democráticos -

⁶⁷ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 33.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Jordán, Javier y Fernando Mañas: “Indicios externos de la radicalización y militancia yihadista”, Jihad Monitor, *Occasional Paper*, nº4 (2007).

⁷⁰ Ver: Consejo de la Unión Europea (2005): *La Estrategia de la Unión Europea de lucha contra el terrorismo*, Bruselas, 30 de noviembre de 2005. Los pilares de acción de la Estrategia europea son: (1) Prevenir; (2) Proteger; (3) Perseguir; (4) Preparar la respuesta.



preferentemente mediante la acción común en el seno de la UE- y se cooperará en el combate de la radicalización en su origen”⁷¹.

Con un texto tan escueto, la ESN evita el debate sobre el papel que desempeñan y han desempeñado los gobiernos autoritarios del Norte de África y Oriente Medio en la gesta y gestión del yihadismo. ¿Algunos Estados han alentado formas de violencia para desacreditar a su oposición política y para permanecer intocables como supuestos estados “tapón”? Un agente argelino en el exilio llega a declarar que es el ejército argelino quien empuja a los islamistas a la radicalización para contrarrestar la pujanza política del Frente Islámico de Salvación (FIS)⁷². ¿Son, además, aliados capaces de conjugar lucha contra el terrorismo y respeto por los derechos humanos?

Al dejar fuera de su propuesta un análisis del proceso de radicalización y sus posibles explicaciones, la ESN es incapaz de diseñar una respuesta precisa y eficaz que señale los actores específicos con los que colaborar y las áreas sobre las que incidir. La ausencia de un estudio detallado, que relacione amenaza o riesgo específico, dimensión de la seguridad a la que afecta y política propuesta mengua la capacidad de calado y referencia del documento.

Cuadro 5. Hipótesis explicativa del yihadismo que contribuye al diseño de líneas de acción eficaces

Hipótesis explicativa	Línea(s) de intervención posibles	Actores con los que cooperar
Culturalista-religiosa	Monitoreo de los mensajes religiosos Centros de educación religiosos	Actores religiosos
Socio-económica	Inserción económica Desarrollo social	Administraciones del Estado
Autoritarismo	Promoción de la democracia frente a la estabilidad asentada sobre mandatarios no-legítimos	Actores democráticos (también los partidos islamistas)
Cuestión identitaria	Diálogo cultural Aceptación inmigración	Actores dentro de la comunidad

⁷¹ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p.41.

⁷² Garcon, José: "Les Gia sont une creation des services de sécurité Algeriens", Libération, el 15 de noviembre de 2003, citado por Mesa, Beatriz: "La transformación ...", *op.cit.*, p.107.



Si bien constituye un acierto incidir sobre la necesidad de la integración, ésta no puede convertirse en un proceso de una sola dirección. Ni la sociedad ni las instituciones de acogida han de permanecer como actores estáticos ante la llegada de inmigrantes de otro credo ni ante el aumento de españoles musulmanes. Como señala un artículo reciente publicado en UNISCI, se necesitan Administraciones públicas que ejerzan políticas activas frente a la exclusión y los prejuicios⁷³. Si atendemos a la teoría realista del conflicto de grupo, veremos que el “repliegue identitario” -y una posible adscripción a una identidad musulmana transnacional- no ocurre en un vacío. Existen condiciones en el grupo mayoritario que la favorecen. En este sentido, el último informe del Pew Research Center indica que el 46 por ciento de los españoles tiene una visión desfavorable hacia los musulmanes⁷⁴. Unas líneas de acción que no contemplen esta orilla no podrán cumplir con el objetivo de la integración.

5. Conclusiones

En un asunto tan propenso a la instrumentalización política y a la generación de imágenes estereotipadas, es capital la ruptura con el discurso homogéneo y homogeneizador. Se hace necesaria una definición precisa de los fenómenos a los que se pretende dar una respuesta acertada. A lo largo de estas páginas hemos mantenido que el radicalismo se refiere a la contestación del discurso (político, cultural o social) hegemónico mientras que el extremismo remite a la voluntad de utilizar la violencia para conseguir los propios fines políticos. El fundamentalismo islámico, por su parte, define una ideología -y un modo de vida- que busca en los ancestros del Islam y en las fuentes originales pautas para el mundo contemporáneo. No indica, en sí mismo, una propensión a la violencia. Sí lo hace el yihadismo, que para lograr una política y una sociedad acorde al imaginario rescatado y reconstruido del Corán y de la Sunna recurre a la violencia. Es necesario establecer una diferencia clara entre estos fenómenos diversos. No lo hace la ESN.

Existen argumentos de peso que justifican lo difícil de establecer definiciones de alcance que acoten y contextualicen la(s) problemática(s), como una complejidad metodológica elevada dada la inaccesibilidad de los actores y la transformación constante del asunto a tratar. Pero, en nuestra opinión, es lo políticamente delicado del radicalismo y del extremismo islámico lo que explica la ausencia de un análisis detallado de la cuestión.

Radicalismo, extremismo y fundamentalismo -entendido en conjunto- quedan reducidos a un *potenciador* -de manera más precisa deberíamos decir a *potenciadores*-. El descenso en el nivel analítico de una cuestión de relevancia refleja el juego de equilibrios característico de buena parte de los documentos oficiales españoles que miran hacia la cuenca mediterránea. Se busca al mismo tiempo acotar una cuestión, ofrecer respuestas pertinentes, estar en sintonía con el marco europeo y no ofender a los socios mediterráneos. Este pragmatismo característico de la política exterior y de defensa española ha sido reiteradamente señalado por numerosos autores⁷⁵. Existen otras dos cuestiones relevantes que

⁷³ Ver Ospina, Gloria Inés: “Pakistanés en Madrid: una inmigración inadvertida”, *UNISCI Discussion Papers*, nº29 (mayo 2012), pp.147-178.

⁷⁴ Frente al 49% que mantiene una visión positiva; ver: Pew Research Center (2004): “Chapter 4. Views of Roma, Muslims, Jews”, *2014 Spring Global Attitudes survey*.

⁷⁵ Ver: Marquina Barrio: “El conflicto del Sahara y la Cooperación global del gobierno español con Argelia y Marruecos”, *Revista de Estudios Internacionales*, vol.4, nº4 (Octubre-diciembre 1983), pp.755-773; Bustos García de Castro, Rafael: “España y la promoción de la gobernanza en Argelia”, *Revista CIDOB d'Afers*



nos ayudan a comprender el por qué de la superficialidad del planteamiento. De un lado, la pérdida progresiva de soberanía del Estado como delineador único de políticas⁷⁶. De otro, el síndrome de segundo jugador y la tendencia de España a seguir a Francia en su política exterior hacia la región⁷⁷. Muchos de los planteamientos europeos -y franceses- se integran de forma fragmentada en el discurso *securitario* español.

A lo largo de este artículo hemos indicado como elevar el nivel analítico de la cuestión que nos ocupa permitiría establecer no sólo diferencias en cuanto a la acotación precisa de los fenómenos, sino también el diseño de unas políticas más pertinentes y efectivas. En este punto se hace necesaria la distinción entre qué supone una amenaza a la seguridad *per se* y qué genera desconcierto desde el punto de vista de los intereses españoles⁷⁸. Si bien es cierto que el concepto de seguridad nacional se ha expandido hasta abarcar asuntos militares, culturales, sociales o medioambientales, es necesario indicar cómo el radicalismo y/o el extremismo pueden afectar cada una de estas dimensiones de manera precisa y diversa. Sólo con un análisis detallado y diferenciador la ESN podría indicar: (a) qué área o áreas de la seguridad podrían ser afectadas; (b) qué actores son los relevantes; (c) qué líneas de acción serían las más adecuadas; (d) con qué actores cooperar.

Para concluir, el fin de la ESN es diseñar unas líneas de acción capaces de responder a los desafíos de un nuevo contexto global, regional y nacional. Dichas políticas, si quieren ser coherentes y aumentar su nivel de eficacia, han de ser planteadas en relación a otras cuestiones más amplias de política exterior y de cohesión e integración social. No han de ser, en todo caso, ni unipolares ni unidireccionales. Para resolver la cuestión del radicalismo y del extremismo es necesaria la cooperación con los socios europeos. La colaboración con los gobiernos del Norte de África y de Oriente Medio, sin embargo, resulta más problemática. Cuestiona la voluntad *democratizadora* real de las políticas europeas (y españolas) al empoderar a actores que han utilizado la *amenaza del radicalismo* para hacer frente a su oposición política. Por otra parte, una política de integración eficaz y la *normalización* de la diversidad pasa por elaborar políticas que no impacten únicamente del lado de la inmigración y/o los ciudadanos musulmanes, sino que incidan sobre las actitudes y acciones de las Administraciones públicas.

Internacionales, nº79-80, pp. 167-188; Nuñez Villaverde, J. y Miguel Hernando de Larramendi (1996): *La política exterior y de cooperación de España hacia el Magreb (1982-1995)*, Madrid, Los libros de la Catarata.

⁷⁶ Marquina Barrio, Antonio: “La Directiva de Defensa Nacional 2012”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 30 (Octubre 2012), pp.159-164.

⁷⁷ Bustos García de Castro, *op.cit.*

⁷⁸ Youngs, Richard and Michael Emerson, *op.cit.*



EL FUNDAMENTALISMO ISLÁMICO EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

Patricia Rodríguez¹
Periodista / UNISCI

Resumen:

Pasados ocho años de los atentados del 11 de marzo, la nueva Estrategia Nacional Española no incluye el fundamentalismo islámico de forma explícita como un factor clave que puede afectar a la seguridad y bienestar de España y los españoles. Tampoco la anterior Estrategia de Seguridad Nacional de 2011 lo incluía. La nueva Estrategia admite que España es un objetivo del terrorismo yihadista e incluso reconoce que existen algunos elementos que contribuyen a hacer de España un objetivo del terrorismo internacional, como por ejemplo la consideración de España como parte del mundo islámico. Pero no existe otra referencia a la versión más extrema del Islam, como fuente de riesgos y amenazas, tratándose de un país que ha sufrido los peores ataques en Europa, con 191 muertos, y donde la policía ha logrado desarticular 30 células yihadistas en la última década.

Palabras clave: política, terrorismo, fuerzas de seguridad, estrategia de defensa.

Title in English: "Islamic Fundamentalism in the Strategy of National Security 2013"

Abstract:

Eight years after the terrorist attacks of 11 March, the new Spanish National Security Strategy doesn't include explicitly the issue of Islamic fundamentalism as an influential or key factor that can affect the welfare of Spanish citizens and the stability of the State. Neither did the previous National Security Strategy (2011). The new document acknowledges that Spain is a target of jihadist terrorism, and even recognizes that there are certain elements that make Spain the target of international terrorism, such as the insistence of Islamic fundamentalism groups to present Spain as part of the Islamic world. And there is no other reference to the most extreme version of Islam as source of risks and threats in a country that suffered the worst terrorist attack in Europe, with 191 fatalities, and where the police have broken around 30 jihadists cells in the last decade.

Keywords: Politics, Terrorism, State Security Forces, Defense Strategies.

Copyright © UNISCI, 2014.

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 Patricia Rodríguez Blanco es periodista, investigadora de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.
E-mail: prodriguez@elpais.es.



1. Introducción

Ocho años después de los atentados terroristas del 11 de marzo, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 no contempla explícitamente el fundamentalismo islámico como factor influyente en la construcción del marco de “referencia global” que pretende garantizar el bienestar de los ciudadanos españoles y la estabilidad del Estado. Tampoco lo hizo su predecesora, la estrategia de 2011. El nuevo texto admite que España es objetivo “del terrorismo yihadista” y en especial de organizaciones terroristas como Al Qaeda en el Magreb Islámico, que “basándose en el fanatismo, tratan de imponer por la fuerza su visión única y excluyente del islam”. E incluso reconoce que existen ciertos elementos que convierten España en “objetivo del terrorismo internacional”, entre ellos, la “insistencia de los grupos fundamentalistas islámicos en presentar a España como parte del imaginario del islam”. Pero más allá de estas alusiones, no existe ninguna otra referencia concreta a la versión más extrema del islam como posible semilla de riesgos y amenazas, en el país que ha sufrido el peor ataque terrorista de Al-Qaeda en Europa, con 191 víctimas mortales, y donde en la última década la policía ha desactivado alrededor de 30 células yihadistas.

2. El fundamentalismo islámico como extremismo ideológico

Sin mención expresa, el fundamentalismo islámico se engloba en los extremismos ideológicos que la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 describe como potenciadores que “pueden generar nuevos riesgos o amenazas o multiplicar y agravar sus efectos”.

Sin embargo, el concepto de extremismo ideológico es amplio y afecta a otras religiones. Durante la década de los ochenta, el Movimiento de Identidad Cristiana defendía el uso de la violencia para garantizar la supremacía de la raza blanca. En el judaísmo, algunas comunidades ultraortodoxas propugnan el odio hacia los árabes y también justifican el uso de la violencia contra ellos. Por citar un ejemplo, el asesinato del Isaac Rabin fue cometido por un extremista judío, que justificó su crimen como una batalla contra los esfuerzos del exprimer ministro israelí para lograr la paz entre Israel y Palestina.²

Aunque bien es cierto que ningún extremismo cristiano ni judío ha ocasionado en la historia reciente española consecuencias comparables como las de los ataques contra los trenes de Atocha, perpetrados por una célula islamista,³ conviene recordar que el extremismo ideológico no solo se produce en el seno del islam, a pesar de las conexiones que la opinión pública occidental tiende a tejer entre árabes, musulmanes y terrorismo, que llevan a identificar islam y fundamentalismo como la misma cosa.⁴

² VV.AA.: Nuevos riesgos para la sociedad del futuro”, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), *Cuadernos de Estrategia*, nº 120 (Enero de 2003), p. 33.

³ Así lo ratifica la sentencia de la Audiencia Nacional, de 31 de octubre de 2007, firmada por los magistrados de la Audiencia Nacional Fernando García Nicolás, Alfonso Guevara y Javier Gómez Bermúdez.

⁴ Said, Edward W. (2005): *Cubriendo el islam*, Madrid, Debate, pp. 38-39.



Si la religión es, según Samuel Huntington⁵, uno de los principales factores que definen una cultura, y genera peligros y amenazas cuando evoluciona hacia movimientos fundamentalistas exacerbados, ese peligro no reside, a diferencia de la teoría defendida por Huntington, exclusivamente en el islam. Basta mencionar el asesinato en septiembre de 2013 del militante griego antifascista Pavlos Fissas, apuñalado por un afiliado de la formación griega neonazi Aurora Dorada⁶, o la campaña de asesinatos racistas en Alemania, entre 2000 y 2006, ejecutada por la banda terrorista Resistencia Nacional-socialista (NSU, en su sigla en alemán).⁷

Estas alusiones a extremismos ideológicos diferentes al islam no son gratuitas, sino que inciden en la necesidad de dedicar un apartado concreto en la Estrategia de Seguridad al fundamentalismo islámico, cuya presencia como potenciador de riesgos y amenazas es patente en la sociedad occidental y, en consecuencia, en España. Al mismo tiempo, pretenden desactivar cualquier tipo de conexión inmediata que el lector pueda realizar entre fundamentalismo ideológico e islam. Porque el término “fundamentalismo”, no tiene su origen en el islam sino en el cristianismo.

Aunque la primera acepción que recoge el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española alude a “movimiento religioso y político de masas que pretende restaurar la pureza islámica mediante la aplicación estricta de la ley coránica a la vida social”, es en la segunda acepción en la que reside el origen del término: “Creencia religiosa basada en una interpretación literal de la Biblia, surgida en Norteamérica en coincidencia con la Primera Guerra Mundial”.

El fundamentalismo es un movimiento religioso que nació en América en los siglos XIX y XX y que debe su nombre al consenso que alcanzó el movimiento con respecto a hechos fundamentales del cristianismo. Según la definición del *Diccionario Histórico de la Filosofía*, el movimiento fundamentalista “interpreta la secularización como expresión de una decadencia originada por el darwinismo y el pensamiento científico-natural. Frente a estos, el fundamentalismo se guía por los principios que emanan de las Sagradas Escrituras, de inspiración verbal divina”. El fundamentalismo expresa, por tanto, su disgusto por los avances del mundo moderno y secularizado, frente al cual, ofrecen un mundo alternativo basado en la Biblia y en los dogmas religiosos.⁸ La World Christian Fundamentals Association, nacida en 1919, agrupó a los distintos movimientos fundamentalistas.

No obstante, a pesar de sus raíces cristianas, el concepto de fundamentalismo, como movimiento que toma de los textos sagrados sus principios fundamentales frente a la secularización de la sociedad, también se ha transferido a otras religiones, entre ellas al islam.

Sin embargo, en el caso de la fe islámica existen dos elementos que dificultan la aplicación del término fundamentalismo. El primero es la gran diversidad de grupos asociados a la versión más extrema del islam. En segundo lugar, todos los musulmanes ya creen en la verdad de la revelación del Corán y tienen el deber de aplicar los fundamentos de esa verdad

⁵ Huntington, Samuel (1997): “El Choque de Civilizaciones”, Barcelona, Paidós, p. 249.

⁶ Paone, Mariangela: “El asesinato de un rapero por un afiliado de Aurora Dorada incendia Grecia”, *El País*, 19 de septiembre de 2013, en http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/18/actualidad/1379513830_920076.html.

⁷ Gómez, Juan: “La Fiscalía alemana investiga a una banda de ultraderecha por diez asesinatos”, *El País*, 11 de noviembre de 2011, en http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/11/actualidad/1321032969_151183.html.

⁸ Kienzler, Klaus (2000): *El fundamentalismo religioso*, Madrid, Alianza Editorial S. A., pp. 16-31.



en todos los aspectos de su vida. John O. Voll, en *Fundamentalisms Observed*, determina que los “fundamentalistas islámicos adoptan una aproximación identificable a esta obligación común”, de aplicar los fundamentos de la verdad del Corán a la vida y a la sociedad, “marcada por una interpretación literal de los fundamentos del islam y un objetivo riguroso de reconstrucción sociomoral”. Es decir, el fundamentalismo islámico es “un modo distintivo de respuesta a cambios sociales y culturales introducidos por fuerzas exógenas o endógenas y percibidas como una amenaza que diluye o disuelve la clara línea de la identidad islámica u oprime esa identidad en una síntesis de elementos diferentes”.⁹

Según defiende Klaus Kienzler, desde finales de la década de los sesenta, se han multiplicado los movimientos y las tendencias extremistas islámicas sin que Occidente, apenas, les prestara atención. Pero incluso, ya desde finales del siglo XIX se pueden detectar tendencias fundamentalistas en el Imperio Otomano y unas décadas más tarde, en 1928, en Egipto con la creación de los Hermanos Musulmanes.¹⁰ Su fundador, Hassan al-Banna, define el islamismo como “un orden global que abarca todos los aspectos de la vida: Estado y patria, gobierno y pueblo, moral y poder, gracia y justicia, ciencia y derecho, bienes materiales, riquezas y bienestar, compromiso y oración, doctrina y veneración”. Con esta definición, sitúa el islam como guía reguladora de todos los aspectos de la vida frente a cualquier intento de modernización.

El radicalismo islámico del egipcio Sayyid Qutb (1906-1966), uno de los principales teóricos del papel del islam en la política y en la sociedad, parte precisamente de una reacción frente a la decadencia originada por la secularización. Qutb, considerado por ciertos autores como uno de los mayores inspiradores de Al-Qaeda, pasó de defender el islam moderado a promover su versión más radical porque consideraba que el Egipto de la década de los cincuenta, en el que él vivía, había perdido su ancla moral y estaba inundado por la corrupción y los conflictos domésticos. La causa a la que Qutb atribuía los males de Egipto era la imitación de Occidente, la modernización y el colonialismo político y militar.¹¹

Sin embargo, a pesar de la expansión del término “fundamentalismo islámico” no todos los autores coinciden en que el concepto de origen cristiano pueda aplicarse al islam.¹² El empleo de la expresión en prácticamente cualquier estudio sobre islam, obedece, según ciertos arabistas, a la ausencia de “una alternativa mejor”.¹³ Yousef N. Choueri, en su libro titulado directamente *Fundamentalismo islámico* advierte en el prólogo que el término no es más que “un término vago, actualmente en boga usado como eslogan para describir la ideología de los militantes de los movimientos islámicos contemporáneos”.¹⁴ También Gilles Kepel defiende que “no hay justificación para la transposición” del término “fundamentalismo” del cristianismo al islam puesto que “ha sido forjado para interpretar momentos concretos del Catolicismo y del Protestantismo”.¹⁵

⁹ Voll, John O. (1994): “Fundamentalism in the Sunny Arab World, Egypt and the Sudan”, en Martin, E. Marty y R. Scott, Appleby: *Fundamentalisms Observed*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 345-402.

¹⁰ Kienzler, *op. cit.*, pp. 84-109.

¹¹ Toth, James (2013): *Sayyid Qutb: The life and legacy of a radical Islamic intellectual*, Nueva York, Oxford University Press, p. 72-91.

¹² Al-Azm, Sadik (2014): “Islamic Fundamentalism Reconsidered: A Critical Outline of Problems, Ideas and Approaches”, en *On fundamentalisms*, Berlín, Gerlach Press, pp. 33-156.

¹³ Marty, Martin E., y R. Scott, Appleby (1991): “Fundamentalism Observed” en *Fundamentalism in the Sunni Arab World: Egypt and the Sudan*, Chicago, University of Chicago Press, p. 347.

¹⁴ Choueri, Youssef N. (1990): *Islamic fundamentalism*, Londres, Pinter Published, p. 9.

¹⁵ Kepel, Gilles (1984): *Muslim Extremism in Egypt: The Prophet and the Pharaoh*, Berkeley, University of California Press, pp. 223-224.



En cualquier caso, y pese a las dudas que genera entre los investigadores el término “fundamentalismo” en su aplicación en el islam, ninguno de ellos pone en cuestión la existencia de movimientos dentro del islam que se basan en la estricta aplicación de la ley coránica para regular todos los aspectos de la vida social y política como alternativa a la secularización, a la que culpan de los males que asedian al mundo. Es decir, nadie objeta de la existencia de movimientos extremistas islámicos que, ante la falta de consenso de un término mejor, englobaremos en este artículo bajo el término de fundamentalismo islámico.

3. El fundamentalismo islámico en el contexto internacional y español

Los atentados de Madrid del 11 de marzo no fueron un hecho aislado. Además de los ataques del 11-S o los del metro de Londres, el terrorismo islamista ha intentado golpear los intereses occidentales en varias ocasiones.

La propia Estrategia de Seguridad de Estados Unidos reconoce su “campaña global contra Al-Qaeda y sus socios terroristas” para proteger su país, impedir que las armas más peligrosas caigan en manos de las redes terroristas y construir alianzas con las comunidades musulmanas en todo el mundo. Estas alianzas pretenden impedir, precisamente, el desarrollo de movimientos extremistas islámicos en Estados Unidos u otros lugares del mundo, que deriven en grupos terroristas, los protejan o atenten contra intereses occidentales.

También para las autoridades europeas, uno de los aspectos más preocupantes del terrorismo islamista es, precisamente, el aumento del extremismo islamista entre las comunidades musulmanas en Europa.¹⁶

La Estrategia Española de Seguridad de 2011 ya situaba también en cierta manera el fundamentalismo islámico como un potenciador de riesgos y amenazas a escala mundial. Sin citarlo expresamente –alude a ideologías radicales y no democráticas–, el texto reconoce que “la complejidad de la sociedad global acentúa aún más la radicalización de lealtades y las reacciones identitarias de carácter religioso, nacionalista, étnico o cultural, dentro y fuera de nuestras fronteras”. Y esas reacciones pueden traducirse, según la estrategia de 2011, en “la creación de grupos u organizaciones políticas”, que crecen no solo en algunas regiones del mundo alejadas de España sino “en ciertas zonas de Europa”.

El texto también admitía el peligro de contagio en España de “ideologías extremistas” que se imponen en “sociedades frustradas por la inutilidad de sus Estados, de sus élites y de la comunidad internacional para dar respuesta a sus necesidades básicas”. Aunque nuevamente no mencionaba de manera directa el fundamentalismo islámico, bien puede encajarse en el contexto de esas “sociedades frustradas” a las que sus gobernantes no ofrecen soluciones.

Un ejemplo ya clásico de contagio a escala mundial del extremismo islámico es el *caso Rushdie*. El escritor inglés de origen hindú y raíces islámicas Ahmed Salman Rushdie publicó en 1988 *Los versos satánicos*, un libro que causó la ira de los imanes de la ciudad inglesa de Bradford, que organizaron las primeras quemaduras públicas de la obra. Consideraban que Rushdie había lanzado blasfemias contra el profeta Mahoma encarnando así el ejemplo de persona de origen musulmán que atenta contra el orden social establecido por los imanes, por

¹⁶ Rabasa, Angel; Pettyjhn, Stacie L.; Ghez, Jeremy J. y Boucek, Christopher (2010): “Deradicalizing Islamist Extremists”, Santa Monica, Rand, p. 121.



lo que exigieron que se prohibiera el libro.¹⁷ También se sumó a la causa el ayatolá Jomeini, quien, en un intento de recuperar el liderazgo en el mundo islámico, ordenó el asesinato de Rushdie. Aunque Reino Unido no estuvo dispuesto a tolerar este atrevimiento, no pudo evitar el efecto de la condena a muerte dictada por Jomeini, que provocó que el asesinato de Rushdie se convirtiera en un asunto de los países islámicos y llegó a derivar en actos violentos en países musulmanes.

Y el caso Rushdie no fue un hecho puntual. El dibujante danés Kurt Westergaard, que en septiembre de 2005 publicó en el diario *Jyllands-Posten* una caricatura que representaba a Mahoma con un turbante en forma de bomba, se convirtió también en objetivo de extremistas islámicos a nivel mundial, hasta el punto de que un islamista somalí intentó asesinarlo en su propia casa en 2010.¹⁸

Según un estudio publicado el 11 de diciembre de 2013 por el Centro de Ciencias Sociales de Berlín, el fundamentalismo islámico “no es un fenómeno marginal” en Europa. De acuerdo con los datos obtenidos de una encuesta realizada a lo largo de cinco años entre inmigrantes de origen marroquí y turco en Austria, Bélgica, Francia, Holanda y Suecia, un 65% de los musulmanes encuestados afirmaban que la *sharia* o ley coránica era más importante para ellos que las leyes de los países en los que residían. El porcentaje es mucho mayor que el 13% de cristianos que anteponen, en los mismos países, la Biblia a la legislación nacional.

Para el autor del estudio, el sociólogo Ruud Koopmans, “el fundamentalismo no es una forma inocente de estricta religiosidad”. Según su análisis, existe una correlación entre los grupos religiosos fundamentalistas, tanto musulmanes como cristianos, y la hostilidad hacia grupos como los homosexuales y los judíos. Entre los musulmanes, el 60% rechazaba a los homosexuales, el 45% consideraba que no se podía confiar en los judíos y un porcentaje similar culpaba a Occidente de destruir el islam. Entre los cristianos fundamentalistas, el 9% eran antisemitas, el 13% no tendrían amigos homosexuales y el 23% creía que los musulmanes iban a destruir la cultura occidental.¹⁹

No obstante, conviene subrayar que el fundamentalismo islámico no está necesariamente relacionado con el terrorismo. Ni todos los fundamentalistas son terroristas ni todos los terroristas son fundamentalistas. Los fundamentalistas, de cualquier religión, pueden verse tentados a optar por el terrorismo cuando estiman que les puede ayudar a conseguir su último objetivo. Para el investigador paquistaní Huma Baqai, “lo que probablemente relaciona el fundamentalismo y el extremismo con el terrorismo es la búsqueda de poder y control”. Según cree, el fundamentalismo suele ser incompatible con la tolerancia a los disidentes, de manera que cuando los fundamentalistas llegan al poder, es probable que busquen acabar con los opositores a su régimen, mientras que cuando aspiran a conquistar el poder pueden llegar a utilizar la violencia contra el Gobierno de turno.

El término extremista o fundamentalista es aplicado, generalmente, al adversario, es decir, que las personas o grupos calificados como tales no son quienes se aplican a sí mismos el término. “Un rápida mirada a los grupos etiquetados como extremistas muestra que la

¹⁷ Kienzler, *op. cit.*, pp. 84-85.

¹⁸ “Somali charged over attack on Danish cartoonist”, *BBC*, 2 de enero de 2010, en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8437652.stm>.

¹⁹ Koopmans, Ruud: “Fundamentalism and out-group hostility: Muslim immigrants and Christian natives in Western Europe”, *WZB Mitteilungen*, diciembre de 2013, en http://www.wzb.eu/sites/default/files/u6/koopmans_englisch_ed.pdf.



mayoría carecen del apoyo de Occidente”, estima Baqai. Y el elemento común entre ellos es su orgullo de pertenencia al Islam, como los talibanes, los miembros de Hamás o los musulmanes de Cachemira. En la medida en que grupos musulmanes participan en la mayoría de los conflictos actuales, la dimensión religiosa de la lucha parece siempre más importante que cualquier otra. Este hecho lleva a muchos analistas, según critica Baqai, a focalizar la dimensión religiosa en su relación con el terrorismo ignorando otros aspectos políticos, económicos o sociales. Y sin embargo, hay muchos movimientos islamistas y muchos no son violentos.²⁰

Pero otros movimientos sí son violentos. La consideración de Europa como cuna de radicalización islamista surgió a partir de los atentados del 11-S, en la medida en la que los autores de los ataques, pertenecientes a la *célula de Hamburgo*, habían estudiado en Alemania durante varios años.²¹ El jefe de la lucha antiterrorista de Francia en 2002, Jean-Louis Bruguière, ya anticipó que los atentados de Estados Unidos se repetirían en Europa -como sucedió en España con los ataques de los trenes de Atocha dos años y medio más tarde- como consecuencia de “un largo proceso de evolución que había sido ignorado por la ley, por el Gobierno, por Estados Unidos y por Europa”. Aludía Bruguière al proceso de radicalización de jóvenes musulmanes en territorio europeo.

En España, el peligro generado por el extremismo islamista es real. Además del atentado del 11-M, que causó la muerte de 191 personas, de acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio del Interior, se han producido desde 2004 alrededor de una treintena de actuaciones policiales contra células yihadistas. La operación Saeta, que se saldó en 2005 con 13 detenidos acusados de adoctrinamiento terrorista; la operación Sello, con cinco detenidos; o la operación Tigris, con otros 11 yihadistas arrestados, son solo tres ejemplos de actuaciones policiales destinadas a desarticular grupos dedicados al adoctrinamiento en el fundamentalismo islámico o células de captación de fondos para Al-Qaeda o de radicales para luchar en Afganistán, Irak y Siria. E incluso, se han abortado planes de ataque contra objetivos en España y en otros países europeos. Así lo refleja el arresto en enero de 2008 de 11 paquistaníes acusados de planear un ataque contra el metro de Barcelona.

El ejemplo más reciente de que el fundamentalismo islámico es un potenciador de riesgos y amenazas es la muerte de españoles que viajan a Siria para luchar contra el régimen de Al-Asad. El taxista ceutí Rachid Wahbi es el primer español del que se tiene constancia muerto en Siria.²² Según informó el Ministerio del Interior español a mediados de 2013 -un año después de que ocurrieran los hechos-, Wahbi se inmoló al volante de un camión bomba y causó 130 muertos en el cuartel militar sirio de Idlib.²³ Y al menos otros dos ceutíes, reclutados por una célula islamista, también han muerto en Siria haciendo la yihad.²⁴

No obstante, la cifra de españoles fallecidos en Siria es confusa, según admiten fuentes del Ministerio del Interior, ya que se desconoce con exactitud tanto el número de españoles

²⁰ Baqai, Huma: “Extremism and Fundamentalism: Linkages to Terrorism Pakistan’s Perspective”, *International Journal of Humanities and Social Science*, vol. 1, nº 6 (Junio de 2011), pp. 242-248.

²¹ Pisoiu, Daniela (2012): “Islamist Radicalisation in Europe”, Oxford, Routledge, pp. 31-49.

²² Cembrero, Ignacio: “Rachid Wahbi, 32 años, primer español muerto en combate en Siria”, *El País*, 12 de junio de 2012, en http://internacional.elpais.com/internacional/2012/06/12/actualidad/1339508856_539099.html.

²³ Irujo, José María: “Interior atribuye una matanza de 130 personas en Siria un yihadista ceutí”, *El País*, Madrid, 23 de junio de 2013, en http://politica.elpais.com/politica/2013/06/22/actualidad/1371898196_660072.html.

²⁴ Abad, Rocío: “Muere en Siria otro ceutí reclutado para la yihad”, *El País*, 8 de septiembre de 2013, en http://politica.elpais.com/politica/2013/09/07/actualidad/1378579337_968946.html.



que han viajado a Siria u otros países musulmanes como el número de los que perdieron la vida.

4. El fundamentalismo islámico como potenciador de riesgos y amenazas

Ni la Estrategia de Seguridad Española 2013, ni su antecesora, ni tampoco los documentos de países aliados como Estados Unidos, Francia o Reino Unido, incluyen el fundamentalismo islámico como potenciador de riesgos y amenazas. Aún más, la estrategia estadounidense se esfuerza en desvincular el terrorismo del islam. Reconoce, no obstante, la importancia de “construir alianzas con las comunidades musulmanas”, lo que deja traslucir una cierta preocupación por contrarrestar posibles radicalizaciones.

Sin embargo, en la medida en que el fundamentalismo islámico es una forma de extremismo ideológico sí constituye un peligro para la seguridad y la estabilidad, y conviene, por tanto, dedicarle un análisis más profundo.

El fundamentalismo islámico es en primer lugar un factor potenciador de la amenaza terrorista, tal y como demuestran los casos citados en el apartado anterior. La proliferación en España de células islamistas dedicadas al adoctrinamiento y captación ponen de manifiesto que la interpretación más extremista del islam es un factor consustancial al riesgo de atentados islamistas. La propia Estrategia de Seguridad Nacional 2013 lo reconoce cuando alude a la “posible radicalización de los emigrantes tanto de primera como de segunda generación que están asentados en España o en países de nuestro entorno cultural”. Su predecesora, la Estrategia de Seguridad de 2011, no cita expresamente el fundamentalismo islámico pero también incluye “ideologías radicales y no democráticas” dentro de los potenciadores del riesgo.

Un dato clarificador de la relación entre el fundamentalismo islámico y el terrorismo es que el 70% de las personas condenadas por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista o muertos en acto de terrorismo suicida en España entre 1996 y 2012 se radicalizaron total o parcialmente en España.²⁵ También se conoce su perfil: musulmanes varones y menores de 30 años, residentes en áreas metropolitanas de la Comunidad de Madrid, Cataluña, la Comunidad Valenciana y recientemente Ceuta.

No solo el fundamentalismo islámico puede ser potenciador del terrorismo, sino que son dos factores que se alimentan el uno al otro. El *Libro blanco* para la defensa y la seguridad nacional de Francia de 2013 relaciona, por ejemplo, el terrorismo islamista y el fundamentalismo islámico cuando alude al efecto de los atentados terroristas como incentivos de la radicalización de “individuos aislados” llenos de resentimiento.²⁶

²⁵ Reinares, Fernando y García-Calvo, Carola: “Procesos de radicalización violenta y terrorismo yihadista en España: ¿cuándo? ¿dónde? ¿cómo?”, Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo*, (18 de noviembre de 2013), en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt16-2013-reinares-gciacalvo-radicalizacion-terrorismo-yihadista-espana.

²⁶ Livre Blanc Défense et Sécurité Nationale 2013: “Les menaces et les risques amplifiés par la mondialisation”, p. 43.



Pero también el fundamentalismo islámico puede ser potenciador de otros riesgos como las ciberamenazas y el crimen organizado. Internet puede utilizarse para la propaganda terrorista o el proselitismo. También el *Libro blanco* de 2013 de Francia reconoce que internet ofrece a las organizaciones terroristas un canal para el reclutamiento. Además, la intensa actividad policial contra la desarticulación de células islamistas puede trasladar la amenaza al ciberespacio por el bajo coste y mínimo riesgo para el atacante así como por la facilidad de su uso y su efectividad.

Por su parte, el crimen organizado, sirve al mismo tiempo, como fuente de financiación del terrorismo islamista. Según informó el Ministerio del Interior, el 1 de julio de 2008 la Guardia Civil desarticuló una red dedicada a la captación de fondos destinados a Al Qaeda. Los detenidos, cuatro hombres, obtenían el dinero a través de la falsificación de documentos y de ropa o a través del tráfico ilegal de vehículos. Casi un año más tarde, el 21 de mayo de 2009, la policía arrestó a 12 argelinos en Bilbao, que enviaban fondos para financiar las actividades en Argelia de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI). Obtenían esos fondos a través del narcotráfico y de robos. Los secuestros de españoles en países del norte de África también tienen como objetivo la financiación de AQMI. Estos ejemplos nos llevan a concluir, por tanto, que el fundamentalismo islámico es también potenciador del crimen organizado.

5. El fundamentalismo islámico en las líneas de acción estratégica

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 establece 12 ámbitos prioritarios de actuación. En el apartado de “lucha contra el terrorismo”, el documento alude a la necesidad de “actuar contra el terrorismo desde su origen” para poder prevenirlo. En concreto, determina que “en el ámbito interno, se actuará sobre sus inicios, para evitar la captación de nuevos terroristas a través de procesos de radicalización, a cuyo fin se asegurará la actuación coordinada de todas las Administraciones”. Y añade que “en el ámbito del ciberespacio, se procurará que internet no constituya un medio para la radicalización, la propagación y la consecución de sus fines”.

No obstante, aunque estas afirmaciones podrían aplicarse al fundamentalismo islámico, en ningún momento se alude de forma concreta a él. Y tal y como se ha citado anteriormente, con casos reales en España, es un factor potenciador del terrorismo, del crimen organizado y de las ciberamenazas, lo que debería obligar a dedicarle un mayor análisis.

La lucha contra los extremismos ideológicos es compleja por la dificultad de distinguir entre actuaciones ilícitas de carácter delictivo y componentes ideológicos que, aunque extremistas, deben ser respetados, tal y como planteó el actual ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz, en su discurso en la Asamblea General de Interpol de noviembre de 2012.²⁷

Sin aludir tampoco al terrorismo islamista, el titular de Interior dio algunas pistas para luchar contra los extremismos ideológicos: “Requiere un tratamiento en todos los ámbitos y, de manera muy especial en el terreno policial, unas actuaciones cualificadas de tipo quirúrgico, apoyadas en una potente labor previa de inteligencia que aporte datos e informaciones concretas, veraces y contrastadas”. El ministro aludía de esta manera a los extremismos ideológicos que ya han entrado en el terreno de lo delictivo o que podrían hacerlo.

²⁷ Discurso del ministro del Interior español, Jorge Fernández Díaz, en la Asamblea General de Interpol del 12 de noviembre de 2012, celebrada en Roma. El documento ha sido facilitado por el Ministerio del Interior.



Fuentes policiales consultadas admiten que ciertas operaciones, que incluyen la detención de personas vinculadas al fundamentalismo islamista, están destinadas a evitar que los grupos relacionados con la interpretación extremista del islam perpetren actos terroristas o contribuyan a financiar y respaldar el terrorismo. Las mismas fuentes reconocen que en muchas ocasiones los arrestados son puestos en libertad, puesto que el fundamentalismo islámico, como ideología, no es un delito, pero consideran que la desarticulación de estos grupos contribuye a evitar delitos posteriores. Son esas “actuaciones cualificadas de tipo quirúrgico” a las que aludía el actual titular de Interior español.

Pero antes de llegar a las acciones policiales, el fundamentalismo islámico debe ser contrarrestado desde sus orígenes, por lo que conviene analizar las raíces de la radicalización. Es necesario tener en cuenta que entre los condenados en España en los últimos 15 años por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista no hubo ninguno que se radicalizase de manera autónoma. El 60% se radicalizó a través de líderes carismáticos, que se ocupan de captar y adoctrinar a los nuevos miembros; un 17,2%, a través de alguien reconocido como líder religioso; y un 22,8% se radicalizó en el entorno de su red social, es decir, familiares, amigos y compañeros de trabajo.²⁸ No obstante, en los últimos años, el líder religioso gana peso en detrimento de los líderes carismáticos.

El politólogo experto en terrorismo John Horgan sostiene que “quienes se involucran en terrorismo suelen dar por supuesta la existencia de un suceso catalizador de su militancia”, como observó en las entrevistas que hizo a miembros del IRA (Irish Republican Army) en la cárcel, que situaban en su mayoría ese suceso catalizador en la violación de los derechos civiles de la población nacionalista de Irlanda del Norte. Pero, según el propio Horgan, basarse únicamente en versiones personales no contrastadas procedentes de entrevistas u otra fuentes, como autobiografías, crea un riesgo muy real de que los análisis otorguen una importancia excesiva a determinados aspectos de la vida del terrorista.²⁹

Entre los jóvenes musulmanes que llegan a Occidente, los factores que actúan como posibles catalizadores de la radicalización yihadista, más allá de hechos concretos, están relacionados con la falta de adaptación a la sociedad de acogida. La separación de su comunidad de origen unida a la incapacidad de entender su nuevo hábitat puede conducir al aislamiento social y a una crisis de identidad que lleva a buscar refugio entre personas que sufren la misma problemática. Este sentimiento de desarraigo acrecienta el riesgo de ser reclutados por islamistas radicales que atribuyen la frustración a lo que consideran problemas y vicios de la sociedad occidental, contra la que vuelcan su ira. En el caso de los inmigrantes de segunda y tercera generación, los factores de radicalización suelen estar relacionados con los problemas personales, las frustraciones sociales, las percepciones de agravio y discriminación frente a otros ciudadanos sin raíces musulmanas, los sentimientos de injusticia de carácter político y la búsqueda de una identidad.³⁰

Estos posibles factores de radicalización ponen de manifiesto la necesidad de integrar en las sociedades de acogida, y en este caso en España, a estos grupos de población con políticas orientadas a la educación y a la inserción en el mundo laboral que eliminen cualquier sentimiento de agravio o discriminación. Es, decir, es necesario trabajar en la integración de los musulmanes en la sociedad occidental porque el terrorismo islamista ofrece una patria, la

²⁸ Reinares y García-Calvo, *op. cit.*

²⁹ Horgan, John (2009): *Psicología del terrorismo*, Barcelona, Editorial Gedisa, pp. 127-138.

³⁰ Cano Paños, Miguel Ángel (2010): “Generación Yihad: La radicalización islamista de los jóvenes musulmanes en Europa”, Madrid, Editorial Dykinson, pp. 125-155.



umma, a los jóvenes musulmanes sin esperanza, que solo puede ser neutralizada a través de la cultura y la educación.³¹

En segundo lugar, conviene impulsar el diálogo cultural. Occidente es visto por muchos musulmanes como una doble amenaza, tanto por su poderío militar y económico –a pesar de la crisis que comenzó en 2008 y que aún no ha concluido–, como por su influencia cultural, que es vista como un foco de corrupción moral. Según una encuesta del Pew Center, el 30% de los musulmanes españoles, franceses y alemanes consideran inmorales a los occidentales, un porcentaje que asciende al 60% en el caso del Reino Unido.³²

Y viceversa. En Occidente existe una tendencia a reducir el islam a un puñado de reglas, estereotipos y generalizaciones acerca de la fe, su fundador y todos sus fieles, que perpetúa el énfasis en cualquier hecho negativo asociado a él: su violencia, su primitivismo, su atavismo o sus amenazantes cualidades.³³

Y en tercer lugar se deben implantar programas eficaces de desradicalización. Si la literatura sobre el fundamentalismo islámico demuestra el interés que ha suscitado comprender sus orígenes, sus causas y sus consecuencias, no han atraído tanta atención los procesos de desradicalización, aunque sí se han abordado en algunos países europeos y asiáticos. En concreto, la Unión Europea ha establecido una estrategia para combatir la radicalización y el reclutamiento terrorista desde 2005, pero no existe un consenso entre los Gobiernos sobre cómo abordar los procesos de radicalización islamista ni las herramientas que se deben utilizar. Tampoco hay una posición común sobre los objetivos: si apartar a los fundamentalistas de los grupos violentos y cambiar su conducta o desradicalizarlos y cambiar sus creencias.³⁴

En Reino Unido, por ejemplo, utilizan la vía indirecta de apoyar a organizaciones no gubernamentales musulmanas, con suficiente credibilidad entre los miembros de la religión de Mahoma, para mitigar el riesgo de radicalización.³⁵

En cambio, en Holanda, donde casi el 6% de la población es musulmana, la estrategia que plantea el Ministerio de Interior holandés desliga el problema de la radicalización islamista de la religión y lo asocia a cuestiones sociopolíticas, por lo que los programas de desradicalización están más orientados a buscar la cohesión social facilitando la integración de jóvenes musulmanes.

En cualquier caso, ninguna de estas estrategias puede ser trasladada directamente de un país a otro porque dependen de las características concretas de las comunidades musulmanas en cada país. Las estrategias mejor diseñadas aprovechan los patrones culturales locales para lograr sus objetivos³⁶. En consecuencia, antes de diseñar un programa de desradicalización para España conviene analizar a fondo las características de los musulmanes que viven en el

³¹ R. Blanco, Patricia: “Me alejé de Al Qaeda porque el islam es mi deber”, *El País*, 4 de enero de 2011, en http://elpais.com/diario/2011/01/04/ultima/1294095602_850215.html.

³² Avilés, Juan: “Occidente ante el desafío del islamismo radical: un ensayo de interpretación”, Real Instituto Elcano, *ARI*, nº38 (27 de marzo de 2007), en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI+38-2007.

³³ Said, *op. cit.*, pp. 38-39.

³⁴ Rabasa, *op. cit.*, pp. 121-156.

³⁵ HM Government: “Countering International Terrorism: The United Kingdom’s Strategy”, Londres (Julio de 2006), pp. 1-2.

³⁶ Rabasa, *op. cit.*, pp. 121-156.



país, como su situación socioeconómica y cultural, los riesgos de radicalización y los casos reales de quienes abrazan el fundamentalismo islámico.

Y aun así, el éxito del programa de desradicalización no está garantizado. Según algunos críticos, la relación entre los programas de prevención de extremismos violentos y la prevención del terrorismo es débil. Entre las principales carencias de estos programas se encuentran la falta de implicación de la comunidad en las decisiones de las autoridades locales sobre los programas de prevención, la falta de entendimiento de las comunidades musulmanas como parte de las autoridades locales y las percepciones de los musulmanes de ser etiquetados con medidas de contraterrorismo.³⁷

Uno de los ejemplos más claros en el fracaso de los programas de desradicalización es el caso de Arabia Saudí, que, como cuna del Islam, ha sido siempre un centro estratégico y de importancia simbólica para Al Qaeda. En una declaración el 27 de diciembre de 2007, Bin Laden identificó el régimen de Arabia Saudí como su principal enemigo.

La estrategia saudí se basa en tres ejes: la prevención, la rehabilitación y el seguimiento. Los programas de prevención están diseñados para mantener a las personas alejadas del radicalismo y proporcionan al público en general información sobre el islam verdadero y la amenaza de los extremismos. Los programas de rehabilitación cuidan de los extremistas mientras están bajo la custodia del estado. Por último, los programas de seguimiento tienen el objetivo de facilitar el regreso a la sociedad de los individuos tras dejar de ser custodiados.

Una de las conclusiones extraídas por dos estudios realizados por el Comité Consultivo del Ministerio del Interior saudí es que la mayor parte de las personas sometidas a programas de desradicalización tenía escaso conocimiento del islam, y que fue su deseo de convertirse en personas más religiosas lo que les llevó a redes extremistas. Los estudios también admiten el peligro de radicalización en las prisiones, ya que de 639 individuos analizados, el 25% tenía historias criminales.

Según las cifras oficiales, de los 3.033 detenidos que han participado en los programas de desradicalización llevados a cabo en las cárceles saudíes, solo 231 han sido liberados. No se sabe cuántos han vuelto a ser arrestados. El Gobierno saudí asegura que el 80% de los casos de desradicalización han concluido con éxito, pero no hay manera de comprobar las cifras oficiales.

Existen, además, dudas sobre el programa. Solo han sido liberados los presos que se encuentran en el escalón más bajo del espectro terrorista, como aquellos que han prestado alguna ayuda a una red terrorista, y siempre y cuando no hayan cometido atentados dentro de Arabia Saudí.

Por otra parte, es cuestionable el componente ideológico del programa de desradicalización. Por ejemplo, salafistas y otros musulmanes ultraconservadores, incluyendo los saudíes, ponen ciertas condiciones para participar en la yihad, por ejemplo, en tierras musulmanas ocupadas. Es decir, que no condenan el terrorismo, sino las circunstancias en las que se produce. La conclusión es que los radicales se deben apartar de la violencia dentro de

³⁷ Bartlett, Jamie, y Birdwell, Jonathan (2010): *From suspects to citizens: Preventing violent Extremism in a Big Society*, Londres, Demos.



Arabia Saudí, pero pueden continuar fuera, por lo que no es una desradicalización verdadera.³⁸

6. Conclusiones

La ausencia de una mención expresa al fundamentalismo islámico como potenciador de riesgos y amenazas en la estrategia de seguridad española, pero tampoco en ninguna otra estrategia de seguridad de países de su entorno, denota la intencionalidad política de separar el islam del terrorismo. La propia estrategia estadounidense se esfuerza en desvincular cualquier posible asociación entre la fe islámica y actos terroristas. Tal y como plantea Edward Said, conviene contribuir a tal disociación y a romper los lazos tejidos en la opinión pública occidental entre árabes y musulmanes por un lado, y fundamentalismo y terrorismo, por otro.

Sin embargo, no se puede obviar que el fundamentalismo islámico es un potenciador de riesgos y amenazas, tanto en la sociedad occidental como en las sociedades musulmanas. Los atentados del 11 de marzo en Madrid y una treintena de operaciones policiales contra redes yihadistas en España en la última década lo ponen de manifiesto.

Una estrategia de seguridad nacional que pretende identificar todas las amenazas de una sociedad no puede excluir ninguna de ellas. Y la versión más extrema del islam, como constata la lucha policial, lo es. Pero también lo son otros extremismos ideológicos, a pesar de que sus consecuencias no han sido, hasta el momento, tan letales como las del fundamentalismo islámico.

Aunque la estrategia alude a las ideologías extremistas como potenciadores de riesgos y amenazas, no las detalla, y ni siquiera, las enumera. Hacerlo no solo mejoraría la estrategia de seguridad nacional, en la medida en que contribuiría a identificar los peligros reales y a diseñar políticas y programas para contrarrestarlos, sino que contribuiría a combatir la asociación automática entre islam y terrorismo.

³⁸Rabasa, *op. cit.*, pp. 56-76.





EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL: MECANISMOS DE LUCHA PREVISTOS EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

Raquel Barras¹
UNISCI

Resumen:

El crimen organizado es un problema de primer orden que se ha mundializado usando los canales propios de la Globalización. La proliferación de este tipo de actividades delictivas constituye una de las principales amenazas para la seguridad. La Estrategia de Seguridad Nacional ha incluido el crimen organizado en sus líneas de acción, puesto que es uno de los retos más complejos. Amenazas globales requieren respuestas globales y este artículo pretende mostrar una serie de claves que se llevan a cabo en países de nuestro entorno para hacer frente a esta amenaza, donde destaca la cooperación y el enfoque transversal y multidisciplinar.

Palabras clave: crimen organizado transnacional, seguridad, Estrategia Seguridad Nacional, amenazas globales, poder.

Title in English: "Transnational Crime: Mechanism to Fight it as Foreseen in the National Security Strategy 2013"

Abstract:

Abstract: Organized crime is a major global threat that has grown around the world. This threat uses the channels of Globalization. The proliferation of this kind of criminal activity is one of the main threats to global security. The Spanish National Security Strategy has included organized crime in their main lines of action. Global threats require global responses. This article tries to show the different key instruments held in our neighbouring countries to deal with this threat. In this sense, one of the most important tools is cooperation among nations in order to implement a multidisciplinary approach.

Keywords: Transnational Organized Crime, Security, Spanish National Security Strategy, Global Threat, Power.

Copyright © UNISCI, 2014.

¹ Raquel Barras Tejudo es investigadora junior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.
E-mail: raqueltejudo@yahoo.es.



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. Introducción

El proceso de globalización ha supuesto una superabundancia de oportunidades en diversos ámbitos político, económico, social y cultural², permitiendo el desarrollo de las naciones, un mayor grado de libertad e intercambio de mercancías, servicios y personas. Esto, junto con los avances científicos y tecnológicos, la masificación de los medios de comunicación y transportes, etc. ha permitido crear un mundo interconectado en tiempo real³. En definitiva, la sociedad global, la superación de las fronteras y la interdependencia entre los países, han dinamitado los anteriores paradigmas de seguridad, creando un nuevo escenario estratégico global irreversible⁴.

Este contexto internacional de posibilidades y prosperidad, lleva aparejado, de forma intrínseca, una serie de nuevos riesgos y amenazas. Así, la criminalidad organizada se ha ido extendiendo y ampliando paralelamente al proceso de globalización, encontrando multitud de canales y oportunidades, y convirtiéndose, de un tiempo a esta parte, en una de las líneas prioritarias de acción en el ámbito de la seguridad internacional por parte de los Estados.

Se calcula que el crimen organizado genera al año en torno a 870.000 millones de dólares, una cantidad que equivaldría al 1,5% del PIB mundial⁵. La amenaza que representan las redes criminales afecta a todos los países y regiones del mundo. No obstante, el origen del crimen se produce de forma exponencial en lugares con débiles instituciones públicas o bien en lugares donde parte del territorio no se encuentra bajo el control de las autoridades competentes. De forma gráfica, ‘crimen organizado transnacional’ es que “el 90% de la heroína europea proceda de adormideras cultivadas en Afganistán, y se distribuya a través de las redes de delincuentes de los Balcanes, que son responsables, a su vez, de cerca de 200.000 del total de las mujeres víctimas del comercio sexual en todo el mundo; o que el éxtasis, fabricado primordialmente en Holanda, sea enviado a Estados Unidos por grupos del crimen organizado israelíes”⁶.

² Ulrich, Beck (2000): *What is Globalization?*, Cambridge Polity Press.

³ Globalización entendida como “intensification of global interconnectedness: political, economic, military and cultural”, ver en Kaldor, M. (1999): *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford, p. 3.

⁴ Feal Vázquez, Javier: “Amenazas transnacionales”, Ministerio de Defensa, CESEDEN, *Boletín de información del CESEDEN*, nº 295 (Julio 2006).

⁵ Datos facilitados en 2012 por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

⁶ Dobriansky, P.: “*El crecimiento explosivo del Crimen Organizado Transnacional*”, Subsecretaría de EEUU para Asuntos Mundiales. Departamento de Estado de EEUU (Agosto de 2001).



2. Contexto internacional: Mecanismos de lucha¹⁰

El narcotráfico, el tráfico de seres humanos, las redes de prostitución, el terrorismo¹¹, el tráfico de armas, la corrupción, el lavado de dinero, la comercialización de medicamentos fraudulentos, las extorsiones, la piratería, el tráfico de residuos tóxicos, recursos naturales robados o animales protegidos, son las principales actividades a las que se dedican los conglomerados de delincuencia organizada. La economía globalizada favorece el anonimato y la extraterritorialidad en lo que al crimen organizado se refiere. Asimismo, fenómenos como los conflictos armados y la proliferación de armamentos, suponen importantes caldos de cultivo para la fermentación de actividades delictivas. El crimen organizado se ha convertido en uno de los principales problemas de las sociedades actuales, por lo que, organizaciones tanto de carácter internacional como regional han identificado esta amenaza y han creado una serie de mecanismos para combatirla.

2.1. A nivel internacional

Para Naciones Unidas la noción de crimen organizado es muy compleja por todas las derivaciones que comporta, si bien la Organización define organización criminal como: *“a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences [...], in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit”*¹².

A partir del año 1994, desde la celebración en la ciudad de Nápoles de la Conferencia Mundial sobre Delincuencia Organizada Transnacional bajo los auspicios de la ONU, se desarrolló una nueva corriente de concienciación sobre esta materia, vertebrando un entorno legal propicio para luchar contra la delincuencia. A este respecto, destacan por un lado los mecanismos que pone en marcha la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y los tres protocolos adicionales (2000). Las primeras directrices abordadas en la Convención de Palermo, constituyen el marco de acción para el Programa Global contra el crimen organizado de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC); incluyendo cinco programas adicionales, centrados en ámbitos específicos: trata de personas, lavado de activos, corrupción, terrorismo y asistencia legal. Del mismo modo, puede subrayarse que la OTAN, ya introdujo en el año 1999, en su revisión del Concepto Estratégico, la delincuencia organizada como uno de los retos para la seguridad en los Estados miembros. Asimismo, en el año 2004, en el Informe presentado por las Naciones Unidas *‘A more secure World: Our shared responsibility’*¹³, se señalaba a la delincuencia organizada transnacional como una de las seis mayores amenazas a la estabilidad mundial. Actualmente el crimen organizado se ha incrementado exponencialmente y se ha convertido en un problema de primer orden para la seguridad de todos los países.

¹⁰ Ver: Barras, R.: "España y el crimen organizado: ¿Asignatura pendiente de la Estrategia Española de Seguridad?", IUGM, *V Jornadas de Estudios de Seguridad* (Mayo de 2013), en http://iugm.es/uploads/tx_iugm/ACTAS_V_JORNADAS_DE_EST_DE_SEG.pdf.

¹¹ SC/ Res/1373 de 28 de septiembre de 2001, sobre las amenazas a la paz y seguridad internacionales por actos de terrorismo, en <http://www.un.org/es/común/docs/?symbol=S/RES/1373%282001%29>.

¹² UN Convention against Transnational Organized Crime. Art. 2. AG/55/25 (2001).

¹³ Informe elaborado por el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio de la ONU: "A more secure World: Our shared responsibility", en https://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf.



En este sentido, a nivel internacional se han puesto en marcha diversos Tratados¹⁴ que versan sobre temas específicos, además de la citada Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional: la Convención contra la Corrupción¹⁵, Convención Única sobre estupefacientes¹⁶, Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas¹⁷, Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas¹⁸ así como otros Convenios antiterroristas. Adicionalmente se han puesto en marcha numerosas campañas¹⁹, comisiones²⁰, congresos²¹ e informes²², que ofrecen amplia información sobre la situación, tendencias y análisis actualizado de los mercados del crimen. Del mismo modo, cabe destacar las diversas herramientas legales²³ que se han puesto en marcha en el seno de la organización.

La lucha contra el crimen organizado transnacional, cuenta con un amplio abanico de herramientas que proveen de información sobre los distintos negocios del crimen. En cuanto a la situación de las drogas ilícitas, se realizan análisis detallados sobre las tendencias en la producción, el tráfico y el consumo en diferentes mercados (opio/heroína, coca/cocaína, cannabis y estimulantes de tipo anfetamínico). En cuanto a la trata de seres humanos, un fenómeno que afecta a todos los países (se han constatado víctimas de trata 127 países), cabe destacar que, a pesar de que muchos países han aprobado recientemente leyes sobre esta materia, aún es insuficiente la detección del problema, así como una lucha verdaderamente articulada a nivel global al respecto. Otro aspecto incipiente, y que debe ser más desarrollado en el futuro es la justicia penal y las políticas de prevención de los delitos realizados por los sindicatos del crimen.

¹⁴ Estos acuerdos, proporcionan el fundamento jurídico de la acción contra la delincuencia organizada transnacional, y reflejan el acuerdo de la comunidad internacional sobre la tesis de que para abordar este problema de forma eficaz, es esencial la colaboración de todos los estados afectados o involucrados.

¹⁵ Resolución 55/61 de diciembre de 2000, de la Asamblea General. Reconoció la necesidad de crear un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, independiente de Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55 /25, anexo I). En este sentido, el Convenio (aprobado por el Comité Ad Hoc) fue adoptada por la Asamblea General en su resolución 58/4 de 31 de octubre de 2003. La Asamblea General, en su resolución 57/169, de 18 de diciembre de 2002, aceptó el ofrecimiento del Gobierno de México para ser sede de una conferencia política de alto nivel en Mérida para la firma de este documento. Así, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Entró en vigor el 14 de diciembre de 2005. Actualmente hay 140 Estados signatarios y 170 forman parte.

¹⁶ Convención Única sobre Estupefacientes de 1961. Enmendada por el Protocolo que modifica la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961. Nueva York, 8 de agosto 1975.

¹⁷ Convenio Sobre Sustancias psicotrópicas. Viena, 21 de febrero 1971.

¹⁸ Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Psicotrópicas Naciones Unidas Sustancias, 1988. Esta Convención establece medidas integrales contra el tráfico de drogas, lavado de dinero y contra Disposiciones (incluyendo el desvío de precursores químicos). Se prevé la cooperación internacional a través de, por ejemplo, la extradición de narcotraficantes, la entrega vigilada y remisión de las actuaciones.

¹⁹ Día Mundial de las Drogas, el 26 de junio; Día contra la Corrupción el 9 de diciembre de cada año.

²⁰ Se crean las siguientes Comisiones: de Estupefacientes; de Prevención del Delito y Justicia Penal; de Gobernanza y Finanzas y la Secretaría a los Órganos de Gobierno. Asimismo el Consejo Económico y Social creó una mesa redonda dedicada a la importancia de la fiscalización de drogas, prevención del delito y justicia penal en el contexto de la agenda de desarrollo post- 2015.

²¹ El próximo congreso sobre la materia está previsto que se celebre en Qatar en el año 2015. Anteriormente, y con una periodicidad de 5 años se han venido celebrando Congresos sobre esta materia, desde que se iniciara en el año 1955, en Ginebra.

²² Informes de carácter anual: Informe Mundial sobre las Drogas, Informe mundial sobre la trata de personas; evaluaciones de la amenaza del crimen organizado transnacional; estadísticas; estudios y publicaciones; boletín de Estupefacientes contiene artículos técnicos y científicos sobre temas relacionados con los estupefacientes; Foro sobre el Delito y la Sociedad; Encuestas; y diversas encuestas sobre: Monitoreo de Cultivos Ilícitos y tendencia de la delincuencia (CTS), entre otras.

²³ Herramientas como la Biblioteca Legal; bases de datos sobre tráfico de seres humanos; directorios de autoridades nacionales competentes; Asistencia Legal Mutua; redes de Cooperación Internacional.



Cabe destacar, debido a la percepción creciente de la ciudadanía sobre la corrupción a nivel institucional²⁴, la existencia de mecanismos expresamente diseñados de lucha contra la corrupción, como la Anti-Bribery Convention de la OCDE²⁵. Se trata de una convención de la OCDE destinada a la reducción de corrupción en los países en desarrollo mediante el fomento de las sanciones contra el soborno en las transacciones comerciales internacionales llevadas a cabo por empresas con sede en los países miembros de la Convención. Su objetivo es crear una auténtica igualdad en el entorno de los negocios internacionales.

2.2. A nivel Europeo

El crimen organizado en el continente europeo está evolucionando con rapidez, principalmente como consecuencia de la ampliación de la Unión Europea, la apertura de fronteras entre los Estados miembros, el aumento de intercambios entre los países de Europa Central y del Este y el incremento de comunidades extranjeras en los diferentes Estados²⁶. La ausencia de antiguas fronteras ha producido un efecto pernicioso e indeseado: la eliminación de obstáculos para el crimen, y la aproximación y acercamiento del territorio europeo a países que presentan un alto grado de operatividad de grupos criminales. Así, la incursión de la potente mafia albano-kosovar, ha logrado aprovechar el caos imperante en los Balcanes debido a los Estados débiles, y, en algunos casos, los escenarios post-bélicos, tras la desarticulación de la Unión Soviética. Así, el Este de Europa se ha convertido en una verdadera puerta de acceso para el tráfico de drogas²⁷, armas y seres humanos.

Pese a las medidas que se han ido adoptado por parte de las autoridades, cada vez más conscientes del incremento de la actividad delictiva, el crimen organizado sigue constituyendo una de las más graves amenazas para la seguridad de Europa. En este sentido, las actividades delictivas se han extendido a nuevas áreas geográficas, al tiempo que se ha incrementado el número de productos objeto del tráfico ilícito. A nivel europeo, se calcula que podría haber alrededor de 4.000 bandas organizadas, cuyos ámbitos de actuación van desde el narcotráfico hasta el contrabando de mercancías, pasando por el tráfico de seres humanos o los delitos financieros²⁸.

En el ámbito europeo este problema ha sido identificado en numerosas ocasiones, por primera vez en 1998, con definiciones previas²⁹, o la '*Criminal Law Convention on Corruption*'³⁰ del Consejo de Europa y en vigor desde julio del año 2002, o, actualmente la puesta en marcha del Plan de acción contra el Crimen Organizado para el periodo 2014-

²⁴ "Global Corruption Barometer 2013", *Transparencia Internacional*, en

http://issuu.com/transparenciainternacional/docs/2013_globalcorruptionbarometer_en/1?e=2496456/3903358.

²⁵ Convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and related documents, en http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf.

²⁶ Palma Herrera, J.M: "El sistema estadístico de criminalidad y su eficacia en el estudio de la conexión entre criminalidad organizada e inmigración. España", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, nº 14-r1 (2012), pp. 1-45, en <http://criminnet.ugr.es/recpc/14/recpc14-r1.pdf>.

²⁷ El contrabando de estupefacientes a través del Adriático desde Albania y Montenegro ha alcanzado en nuestros días "proporciones increíbles", ver en: Declaraciones de Napolitano, G. mientras era Ministro de Interior de Italia, en una conferencia sobre narcóticos.

²⁸ De acuerdo con los datos de Europol: "SOCTA 2013. EU Serious and Organised Crime Threat Assessment", en <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/socta2013.pdf>

²⁹ Véase la Acción común sobre la tipificación penal de la participación en una organización delictiva en los Estados miembros de la UE (DO L 333 de 9.12.1998); doc. 6204/2/97 ENFOPOL 35 REV.

³⁰ "Criminal Law Convention on Corruption", *Consejo de Europa*, Estrasburgo (27 de enero de 1999), en <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/173.htm>



2019³¹. Las organizaciones criminales internacionales que operan en el territorio de la UE; por ejemplo “*las mafias no se circunscriben a un área geográfica determinada. En Alemania, las mayores organizaciones criminales internacionales que actúan son turcas o rusas. Es un reto europeo que necesita una solución europea*”³².

Otro mecanismo a tener en cuenta es el Programa de Estocolmo ‘Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano’³³, del año 2010, y que será revisado en el presente año. Entre las medidas más destacadas de lucha contra el crimen se encuentran: evaluación de la labor realizada por la Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD), Observatorio para la prevención de la delincuencia (OPD), apoyar a los Estados miembros y las instituciones de la Unión cuando adopten medidas preventivas y promoverlas, e intercambiar prácticas idóneas.

No obstante, en lo que respecta al escenario europeo, se ha generado numerosa legislación comunitaria así como la inclusión en la agenda de Justicia e Interior (JAI) de la Unión Europea del año 2004, o, por ejemplo el desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada. Así, con el establecimiento de la Corte Penal Internacional en 1998 de forma permanente, mediante la aprobación del Estatuto de Roma, se alcanza por vez primera, un consenso para la creación de un mecanismo con presencia fiscal inmediata, que es capaz de dar respuesta a la brevedad del juzgamiento, así como la extradición y entrega de personas acusadas de haber cometido actos delictivos³⁴. En este escenario es donde se enmarca la INTERPOL, ya que por su estructura, número de Estados implicados, red de comunicación y sistemas científicos disponibles, mecanismos como: la extradición, la entrega vigilada o el agente encubierto están destinados a ser la herramienta inmediata y previsiblemente exitosa contra el crimen organizado transnacional³⁵. Cabe destacar el papel fundamental de la cooperación operativa, que se ha articulado a través de la Estrategia de Seguridad Interior Europea. En este sentido, el Comité de Seguridad Interior (COSI) trabaja estrechamente con agencias, instituciones y organismos como FRONTEX (recopilación e intercambio de fronteras exteriores), EUROPOL (coordinación operativa) y EUROJUST (coordinación de autoridades).

A pesar de la existencia de instrumentos internacionales para la lucha contra el la delincuencia organizada³⁶ en el marco legal, es necesario establecer mecanismos de control real y efectivo enfatizando en la cooperación y la coordinación operativa, las actividades de análisis conjunto, la evaluación y el control, la transferencia de técnicas y métodos, la formación y el intercambio de expertos, así como las actividades de sensibilización y difusión,

³¹ El presente año ha entrado en vigor el denominado Plan de acción para combatir el crimen organizado a nivel nacional, europeo e internacional. El Parlamento Europeo aprobó en pleno el pasado octubre una resolución no legislativa de puesta en marcha de dicho plan.

³² De acuerdo con el Informe final de la Comisión Especial del Parlamento Europeo contra la Delincuencia Organizada, la Corrupción y el Blanqueo de Dinero, redactado por el Eurodiputado italiano Salvatore Iacolino (20 de septiembre de 2013).

³³ OJ C 115, 04/05/2010, en

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\);jsessionid=hLhpTGLCHp7fC2TFHVyQqKv3BmBcpYICDLvz14TxBDhVDQh2442d!1672604281?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52010XG0504(01);jsessionid=hLhpTGLCHp7fC2TFHVyQqKv3BmBcpYICDLvz14TxBDhVDQh2442d!1672604281?uri=CELEX:52010XG0504(01)).

³⁴ Barras, R y Herrero, R.: “Globalización y crimen organizado. Mecanismos de lucha contra el crimen: la Inteligencia”, *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, nº 6 (Junio 2009).

³⁵ Montaña, E. (2005): *Estrategias de cooperación para contrarrestar la violencia política del terrorismo y del crimen organizado*, La Paz, Bolivia.

³⁶ Caselli, G.C. (2005): “Los instrumentos internacionales en la lucha contra el crimen organizado”, en Camara de Landa, E. y Morabito, S. (coord.): *Mafia, Ndrangheta, camorra: en los entresijos del poder paralelo*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial.



que deben erigirse paulatinamente como prácticas fundamentales y de concurrencia entre los países³⁷. Finalmente hay que mencionar que la UE ha desarrollado varias Estrategias de Lucha contra las Drogas.

2.3. A nivel nacional

Al tiempo que las actividades delictivas han aumentado en los últimos años, y han alcanzado en nuestro país una mayor repercusión mediática, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado han respondido a este fenómeno, creando y potenciando diversas unidades operativas especializadas³⁸. En el seno del Cuerpo Nacional de Policía se ha creado GRECO (Grupos de Respuesta Especial para el Crimen Organizado) cuya labor principal es la captación de información y la lucha contra la delincuencia organizada en general, abarcando todas las actividades ilícitas de estos grupos criminales. Este órgano cuenta con presencia en las principales ciudades con destacada actividad del crimen organizado³⁹.

En el ámbito de la Guardia Civil, se ha puesto en marcha el denominado Plan de Actuación Contra el Crimen Organizado (PACCO). Se trata de una reestructuración y creación de nuevos equipos, con un objetivo determinado: la centralización de la información en todo lo referente a la delincuencia organizada⁴⁰. La función principal de estos grupos es recabar y analizar toda la información derivada de sus intervenciones a la UCO, órgano que se encargará de centralizar y examinar todos los datos que se generen en las Unidades de la Guardia Civil relacionados con la delincuencia organizada.

Otro ámbito que recibe especial atención por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, es el de la lucha contra los delitos fiscales y financieros, donde destaca la creación de la Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal, así como la Brigada de Blanqueo de Capitales (adscrita a la UDEF). Del mismo modo se ha puesto en marcha la Unidad de Agentes Encubiertos. Debido al incremento de la ciberdelincuencia, se ha procedido a crear las Brigadas de Investigación Tecnológica y los Equipos de Investigación Tecnológica (EDITE), así como los Grupos de Apoyo en Tecnología de la Información (GATI).

Cabe destacar el análisis del Plan estratégico para los próximos años o el Código Ético, así como la Policía 3.0 basada en los servicios electrónicos, el acercamiento de los ciudadanos a estos medios y la transparencia en el seno de los agentes del orden⁴¹. Como principal tarea se encuentra la coordinación en el seno de la propia policía, y la adaptación de todos los sistemas informáticos al Esquema Nacional de Seguridad; la consecución de una Administración sin

³⁷ Calvani, S.: "La inteligencia es una herramienta eficaz en la lucha contra el crimen organizado", UN Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) (2006).

³⁸ Datos del Ministerio del Interior. Funciones descritas en la Web del Ministerio: "*La dirección, impulso y coordinación de las actuaciones del Departamento en materia de crimen organizado, tráfico de drogas, blanqueo de capitales relacionado con dicho tráfico y delitos conexos*", ver en: <http://www.interior.gob.es/web/interior/el-ministerio/funciones-y-estructura/secretaria-de-estado-de-seguridad>.

³⁹ En Galicia, con sede en Pontevedra, Canarias con su oficina en Las Palmas, Cádiz (con oficina en Chiclana), Costa del Sol, con oficinas en Marbella y Málaga, el Levante, con sedes en Benidorm y Orihuela, y Baleares, con oficina en Ibiza, además de las operativas en Barcelona y Madrid.

⁴⁰ Así, se han creado los llamados 'Equipos contra el Crimen Organizado' (ECO), dependientes funcionalmente de la Unidad Central Operativa (UCO), donde se abrieron oficinas en Alicante y en Málaga.

⁴¹ Reunión en Madrid de 330 mandos de toda España para tratar problemas y soluciones del Cuerpo. A la reunión acudió también el Secretario de Estado de Seguridad, Francisco Martínez, y la jornada fue clausurada por el Ministro del Interior, Jorge Fernández Díaz; ABC, 11 de abril 2013, en <http://www.abc.es/espana/20130411/abci-crimen-organizado-ciberdelincuencia-retos-201304102055.html>

papeles y ulteriormente llegar a interconectar diversas bases de datos policiales con otras externas⁴².

3. Radiografía del crimen organizado en España

En los últimos años, y de forma cada vez más alarmante, la criminalidad está más y más presente en nuestra vida cotidiana. Este problema de primer orden se ha multiplicado y mundializado, dando lugar a auténticos entramados y redes especializadas en diferentes delitos a gran escala. Europa en general y nuestro país en particular, son actualmente un paraíso para destacados grupos criminales, principalmente por su estratégica situación geográfica. En este sentido, España está considerada por parte de los principales grupos delictivos a nivel internacional como “el país de las oportunidades”. En España la mayoría de los grupos que se dedican a la delincuencia organizada desarrollan más de una actividad, siendo la principal y más numerosa el tráfico de drogas. No obstante en el año 2012, las principales actividades delictivas de los grupos criminales en nuestro país fueron: el tráfico de drogas (lo practica un 60% de los grupos), de los cuales un 27% se dedica al comercio ilegal de cocaína y un 18% al hachís, un 16% de estos grupos criminales están especializados en los robos con fuerza, y un 10% a las estafas.

3.1. Datos: composición de los grupos delictivos

En el año 2012 en nuestro país se detectaron un total de 482 grupos criminales, de los cuales 277, esto es un 57,5%, fueron totalmente desarticulados. No obstante, 172 grupos criminales han sido desarticulados parcialmente, esto es, algunos de sus miembros fueron detenidos y existen operaciones policiales abiertas.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior

En la última década los grupos criminales han crecido exponencialmente en nuestro país. Así, en el año 2001, las bandas criminales no llegaban a 500 (486 bandas), mientras que en el año 2011, ya se superan los 650 grupos, en particular 662. No obstante se observa una tendencia creciente desde el año 2009 en el que se superó la barrera de los 600 bandas delictivas o grupos dedicados al crimen organizado en nuestro país, y que ha seguido incrementándose, con 616 en el año 2009, en el 2010, 622, y, en el 2011 alcanzando las 662 bandas detectadas. Llama la atención el descenso significativo entre el año 2011 y 2012, en cuanto al número de

⁴² Como la de los Registros Civiles u otras del Ministerio de Justicia, o la transformación de las Salas del 091 en Centros Inteligentes de Mando, Comunicación y Control.



bandas detectadas de 662 a 482, si bien, cabe destacar que en cuanto a su desarticulación, el porcentaje es similar 58% y 57,5% respectivamente.

AÑO	BANDAS DETECTADAS	BANDAS DESARTICULADAS
2001	486	284 (58%)
2002	594	384 (64%)
2003	542	352 (65%)
2004	494	326 (66%)
2005	471	306 (65%)
2006	482	310 (64%)
2007	564	323 (57%)
2008	538	273 (51%)
2009	616	354 (57%)
2010	622	306 (49%)
2011	662	383 (58%)
2012	482	277 (57,5%)

Fuente: Ministerio del Interior

Del mismo modo, respecto a los datos de los primeros cinco meses del año 2013, en comparación con el año 2012, se ha incrementado en un 23% el número de investigaciones policiales, de las cuales, un 51% están relacionadas con el tráfico de drogas. De acuerdo con estos datos, la intensa actividad detectada en las últimas décadas, no nos permite predecir una progresiva reducción de dichas conductas en el futuro, a pesar de los intensos esfuerzos generados para su reducción por parte de las instituciones⁴³.

En cuanto a las cifras que se desprenden de las actividades delictivas en nuestro país son realmente significativas. Sólo en el año 2012, se llegaron a incautar bienes por valor de 1.120 millones de euros en diversas operaciones⁴⁴. En este sentido, se requisaron 14.509 kilos de

⁴³ Giménez-Salinas, A.: "La delincuencia organizada en Europa: extensión, factores facilitadores y rasgos principales en la lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea", Ministerio de Defensa, CESEDEN, *Cuadernos del CESEDEN*, nº 46 (Abril 2012).

⁴⁴ Informe Centro Inteligencia Contra el Crimen Organizado (CICO) (2012).

cocaína, 119.187 kilos de hachís, 224 kilos de heroína y 7.912 unidades de éxtasis. Asimismo, se incautaron 1.670 vehículos, 118 embarcaciones, dos aeronaves, 459 armas de fuego, 201 armas blancas, 615 ordenadores, 6.455 teléfonos móviles, 427 inmuebles, 44 millones de euros y 408.891 euros falsos.

INCAUTACIONES AÑO 2012		
	2	aeronaves
	1.670	vehículos
	118	embarcaciones
	44	millones euros
	408.891	euros falsos
	615	ordenadores
	6.455	teléfonos móviles
	427	bienes inmuebles
	459	armas de fuego
	201	armas blancas
	14.509	kg cocaína
	119.187	kg hachís
	224	kg heroína
	7.912	unidades de éxtasis

Fuente: Informe 2012 - Centro Inteligencia Contra el Crimen Organizado (CICO)

3.2. Emplazamiento de los grupos criminales

La extensión de la delincuencia organizada a todos los territorios y Estados, supone el verdadero reto para la seguridad. En este sentido, no hay ningún país que se encuentre eximido de sufrir este problema. No obstante, la península Ibérica ha registrado un dilatado número de actividades y recursos procedentes de los sindicatos del crimen, puesto que se ha convertido en la puerta de entrada a Europa, tanto para drogas procedentes de Sudamérica como del Magreb, esto es la cocaína y el hachís respectivamente. Adicionalmente nuestro país está denominado como uno de los ‘puntos calientes’ en cuanto a la inmigración ilegal se

refiere, siendo la principal puerta de entrada de la mayoría de los inmigrantes ilegales del África Subsahariana⁴⁵.

A la hora de situar y localizar las actividades delictivas en nuestro país, encontramos ciertas áreas con mayor presencia de grupos criminales. Aparte de Madrid, que como capital registra amplia presencia y actividad delictiva, el resto de zonas de concentración se corresponden principalmente con las zonas del litoral, y, en ocasiones, las archipelágicas. Por un lado el litoral levantino, es la franja costera con mayores focos de criminalidad. Adicionalmente, en la Costa del Sol provincias como Málaga y Cádiz registran alta actividad delictiva. En el caso del norte, Galicia ha sido históricamente una región ligada al tráfico de drogas.



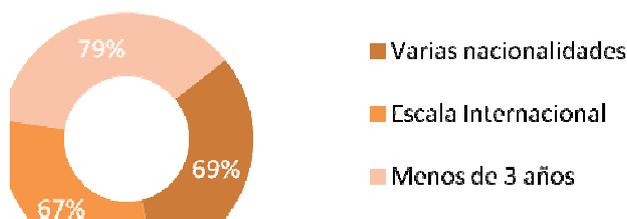
Fuente: Informe 2012, Centro Inteligencia Contra el Crimen Organizado (CICO)

3.3. El perfil del crimen⁴⁶

A la hora de analizar los grupos criminales es necesario tener en cuenta una serie de variables como son su tamaño, nacionalidad y nivel de operatividad. En este sentido, durante el año 2012, un 79% de los grupos de crimen organizado que actuaba en nuestro país llevaban creados y en activo menos de 3 años. Del mismo modo, el 69% estaban conformados por personas de más de una nacionalidad y hasta un 67% de los mismos, llevaban a cabo su actividad delictiva a escala internacional.

⁴⁵ Giménez-Salinas, *op. cit.*

⁴⁶ Ver Barras, R.: "España y el crimen organizado: ¿Asignatura pendiente de la Estrategia Española de Seguridad?", (IUGM) *V Jornadas de Estudios de Seguridad* (Mayo de 2013), en http://iugm.es/uploads/tx_iugm/ACTAS_V_JORNADAS_DE_EST_DE_SEG.pdf.

Tamaño medio del grupo: 3 a 10 personas

En cuanto a los conglomerados mafiosos que operan en nuestro país destacan: la mafia colombiana, la *mafiya* rusa, las triadas chinas, los grupos marroquíes, la mafia albanokosovar, y las redes nigerianas.

La **mafia colombiana** es uno de los grupos criminales más activos en nuestro territorio, centrada exclusivamente en el tráfico de cocaína. Cabe destacar que circunstancialmente realizan alianzas con determinados clanes (principalmente gitanos) para las labores de distribución y puntos de venta en el mercado de la droga. La propia actividad de tráfico de cocaína, lleva aparejado una serie de delitos, como por ejemplo los ajustes de cuentas y el mantenimiento de una red de sicarios pululando entorno a esos grupos. Así, han logrado que la cocaína sea el estupefaciente de mayor consumo en el viejo continente, a través de redes de distribución presentes en diversas ciudades.

Otro conglomerado criminal muy activo en nuestro país es la **mafiya rusa**⁴⁷, que centran sus actividades en el tráfico de armas y drogas así como en el blanqueo de dinero. Los principales centros de operaciones están situados en Moscú y San Petersburgo, donde ejerce un flamante poderío económico. Particularmente, han encontrado refugio en Inglaterra, donde operan y controlan el mercado de la droga y la prostitución. Cabe destacar que también realizan extorsiones, amenazas y secuestros.

Las **triadas o mafia china**, son uno de los grupos criminales de mayor envergadura (más de 100.000 miembros) y de más largo alcance, con presencia en Europa, Estados Unidos, Japón, Australia y el Sudeste asiático. Entre sus principales actividades destaca el tráfico de seres humanos (también tráfico ilegal de trabajadores indocumentados) y de drogas, compitiendo con otros actores en el campo de la heroína. Adicionalmente, estos grupos mantienen una importante variedad de actividades delictivas: salas de fiestas, redes de prostitución; falsificación de documentos y bienes, contrabando, extorsión a empresarios chinos y ajustes de cuentas por encargo, etc. Desde sus bases en Guangdong, Hong Kong, y Taiwán, han establecido una compleja red, organizados en grupos denominados “tríadas”, que son grupos reducidos e impenetrables; conectados jerárquicamente, aunque carentes de los lazos familiares propios de la mafia y altamente agresivos. En la mayoría de los casos estos grupos, están irremediabilmente vinculados con el lavado de dinero en bancos y paraísos fiscales, para ocultar y blanquear los ingresos derivados de los actos ilícitos que llevan a cabo⁴⁸.

Los **grupos marroquíes** son otros actores del crimen que operan en España. Especialmente centrados en el tráfico de hachís, tienen fuerte presencia en Andalucía, Madrid y la costa de Levante. Estos grupos se han convertido en auténticos referentes del tráfico de

⁴⁷ La mafia rusa es un conglomerado criminal de dimensiones planetarias, presente en al menos 26 países, que, con la caída del régimen comunista incrementa su poder.

⁴⁸ Barras, R y Herrero, R., *op. cit.*



drogas en nuestro país, por lo que han conseguido aliarse con grupos criminales procedentes de Bélgica, Holanda y Reino Unido, logrando introducir importantes cantidades de *cannabis* en la península, si bien, en ocasiones introducen cocaína a través de España, Francia, Portugal e Italia⁴⁹.

Como se han comentado anteriormente, en Europa, la caída de las antiguas fronteras ha permitido el asentamiento de un importante grupo criminal en nuestro país: la **mafia albanokosovar**. Estos grupos operan a nivel mundial y poseen conexiones transnacionales. En España se han especializado en el robo con alto grado de violencia en viviendas, comercios y polígonos industriales. Del mismo modo, han conseguido consolidar redes tanto de prostitución como la realización de negocios con la mendicidad.

Por último, y principalmente relacionada con el tráfico de seres humanos, existe en nuestro país una **red nigeriana**, especializada en el negocio de la prostitución. De este modo, existe un tráfico de seres humanos abrumador de la región del África Subsahariana hacia España, considerada como la puerta de Europa. En particular, en estas redes se ven atrapadas mujeres subsaharianas obligadas a prostituirse puesto que están amenazadas con vudú y magia negra.

3.4. Relación entre grupos criminales y grupos terroristas: narcoterrorismo

De acuerdo con la ESN “*los vínculos existentes entre las organizaciones criminales y los grupos terroristas son cada vez más estrechos*”. En este sentido, existe una clara relación entre grupos terroristas, actividades ilícitas y organizaciones criminales⁵⁰, donde el principal nexo de unión radica en la búsqueda de fondos a través de actividades ilícitas como la droga, el blanqueo de dinero, el tráfico de armas, etc. A este respecto, “la amenaza para la paz y la seguridad regional no se debe, [...] a la presencia de un Estado especialmente fuerte y dominante en una región, sino todo lo contrario, a la debilidad e incluso inexistencia de una estructura estatal”⁵¹. No obstante, en los actuales escenarios de dificultad en diversos países, en términos políticos, económicos o sociales, se generan fructíferos caldos de cultivo para las mafias, donde ocasionalmente se establecen vínculos entre bandas criminales, grupos terroristas o grupos rebeldes.

El narcoterrorismo es entendido como una asociación estratégica entre mafias del narcotráfico y grupos de insurgencia armada, que comparten una serie de características, como su modo de operatividad o su clandestinidad. Sin embargo, la primera conclusión que se desprende de esta asociación es la necesidad de financiación de los grupos terroristas; el tráfico de drogas es una actividad lucrativa, que mueve cantidades ingentes de activos no comparables a otras formas de financiación. Se puede adivinar cierta metamorfosis degenerativa de grupos creados con un carácter marcadamente político, pero donde la capacidad de hacer “dinero fácil” se ha superpuesto a la consecución de objetivos políticos⁵².

⁴⁹ Varese, F.: “How Mafias migrate: the case of the ‘Ndrangheta in Northern Italy”, *Law & Society Review*, vol. 40, nº 2 (Junio 2006).

⁵⁰ “*The close connection between international terrorism and transnational organized crime, illicit drugs, money-laundering, illegal arms-trafficking, and illegal movement of nuclear, chemical, biological and other potentially deadly materials*”, en RES/CS/1373 (2001) (28 de septiembre de 2001).

⁵¹ Albares, J.M.: “Trabajar con socios difíciles: la promoción del desarrollo en los Estados frágiles”, Real Instituto Elcano, *ARI*, nº 18 (2005).

⁵² Schmid, A. P.: *Links between Terrorism and Drug Trafficking: A case of “Narco-terrorism?*, International Summit on Democracy, Terrorism and Security, The Club of Madrid-Safe Democracy Foundation Madrid (Marzo 2005).



Las FARC en Colombia⁵³ o los *muyahidin* en Afganistán⁵⁴ son ejemplos de los estrechos vínculos entre grupos terroristas y crimen organizado, un gran desafío para la sociedad⁵⁵. De este modo, el narcoterrorismo crea estructuras paralelas al Estado, la economía y los mercados, sustituyendo las tradicionales estructuras de poder, penetrando, en diverso grado en las instituciones asegurándose así cierto control y convirtiéndose en un auténtico problema de gobernabilidad.

4. ESN y lucha contra el crimen organizado

La lucha contra la delincuencia organizada fue incluida por primera vez en la Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana del año 1994, en particular con la revisión de la misma, llevada a cabo por el Presidente estadounidense Bill Clinton. Así, se trataba esta actividad delictiva como un asunto de seguridad nacional, lo que supuso un replanteamiento de los conceptos de soberanía y transnacionalidad. De este modo, e imitando a Estados Unidos, numerosos gobiernos de otros países fueron incluyendo paulatinamente este fenómeno entre los principales riesgos o amenazas para la seguridad. Ejemplo de ello son el G-7 (grupo de países más industrializados del mundo) y el Consejo de Europa, donde se han realizado diversas cumbres sobre los problemas que causa la delincuencia organizada transnacional. Como ya se ha visto a lo largo del artículo, las diversas instituciones, tanto internacionales como europeas, han llevado a cabo numerosas y destacables acciones, que demuestran la creciente preocupación entorno a este tema. La proliferación de estrategias de seguridad nacionales ha puesto de manifiesto que, para afrontar los retos estratégicos del nuevo siglo, los países han vuelto a asumir un papel protagonista, revelándose de nuevo, como el principal actor estratégico⁵⁶.

Como ya se ha definido a lo largo del artículo, la variación en los parámetros de seguridad y sobre todo en la naturaleza de las nuevas amenazas ha minimizado las capacidades propiamente militares, para, en su lugar, poner en marcha una serie de mecanismos centrados primordialmente en la cooperación, para hacer frente a unas amenazas cada vez más globales.

⁵³ En el caso colombiano, destacan las FARC, que obtienen más del 78% (más de 1.000 millones de USD) de su presupuesto del narcotráfico, si bien no es el único caso en el país. En Colombia, se ha producido una simbiosis entre el antaño grupo terrorista, y la actual organización narcotraficante, lo que ha dado como resultado un narcoterrorismo afincado en la guerrilla.

⁵⁴ Asia central es una zona asolada por el tráfico de heroína, en la que la que países como Tayikistán y Kirguizistán se han convertido en importantes productores de opio, además de crear rutas de contrabando. Los *muyahidin* y los Talibán reproducen el esquema del narcoterrorismo colombiano, a través del contrabando y comercialización del opio. Estos señores de la guerra financiaban sus campañas militares obteniendo cuantiosos beneficios. Posteriormente con el control de los Talibán (90% del territorio) el mercado de la adormidera pasó a sus manos siendo explotado en dos ámbitos: por un lado, en el restablecimiento de la paz y la seguridad en el campo (muy beneficioso para los agricultores); por otro, el contrabando es la base de la economía afgana, devastada por la guerra y las sanciones. Rashid, A: "La riqueza de la heroína. Las drogas y la economía Taliban", *Web Islam*, agosto de 2001, en <http://www.webislam.com/articulos/25649-la-riqueza-de-la-heroina-las-drogas-y-la-economia-taliban.html>.

⁵⁵ "Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada", COM (2005) 232 final, Bruselas, 2.6.2005 {SEC (2005) 724}.

⁵⁶ Grupo de Estudios Estratégicos (GEES): "¿Dónde está la Estrategia Española de Seguridad?", *Libertad Digital*, 15 de febrero del 2011, en <http://www.libertaddigital.com/opinion/gees/donde-esta-la-estrategia-espanola-de-seguridad-58434/>.



4.1. Estrategia Española de Seguridad: 2011 versus 2013

La Estrategia de Seguridad Nacional incluye bajo el epígrafe “los riesgos y las amenazas para para la seguridad nacional” el fenómeno del crimen organizado. En este sentido el “crimen organizado genera y activa otros riesgos y amenazas -fundamentalmente, el blanqueo de capitales-, que contribuyen a debilitar al Estado, obstaculizar el crecimiento económico y minar la democracia”⁵⁷. Así, el citado documento prevé que la delincuencia organizada “aumentará en volumen, alcance y beneficios, principalmente a través de la explotación de nuevos mercados en regiones de crecimiento económico acelerado”⁵⁸.

La Estrategia de Seguridad Nacional plantea un objetivo primordial: “impedir el asentamiento de los grupos criminales organizados, poner a disposición de la justicia a los que ya operan dentro de nuestras fronteras e impedir la consolidación de sus formas de actuación delictual”⁵⁹. Asimismo, en la estrategia del año 2011, se centraban los esfuerzos en una triple dirección: mayores recursos al CICO, mejora de la coordinación entre organismos nacionales e internacionales y la mejora de forma permanente de los instrumentos jurídicos necesarios para poder luchar con eficacia contra todas las modalidades de crimen organizado. En el caso de la ESN del año 2013, se definen seis líneas estratégicas, que deben estar fundamentadas “en la colaboración y cooperación internacional, tanto en el ámbito público (policial, judicial y de inteligencia) como en el privado”⁶⁰.

Las líneas de acción estratégicas propuestas en el documento de 2013 son, en primer lugar, la sensibilización y concienciación de la sociedad de que la lucha contra este fenómeno es global, trasciende nuestras fronteras y puede precisar el despliegue de efectivos en terceros países. En particular se debe generar un ambiente hostil al crimen, dificultando la implantación de estas organizaciones en nuestro país. En segundo lugar, la potenciación y mejora de los recursos, mecanismos y procedimientos de investigación policial relacionados con el tráfico de influencias en las instituciones y la corrupción en todas sus formas. En tercer lugar, la mejora de la eficacia policial mediante reformas normativas que fomenten y desarrollen la dirección centralizada y la coordinación en la lucha contra el crimen organizado, así como a través del refuerzo de la colaboración con los órganos judiciales y de la Fiscalía. A continuación, la mejora de la colaboración entre los centros y agencias de inteligencia estratégica, especialmente a través del fomento del intercambio de información. En quinto lugar, la potenciación de las investigaciones por blanqueo de capitales con la finalidad de minimizar su impacto en el ámbito económico y financiero. Por último, el tratamiento integral del problema del crimen organizado por medio de la implicación en la lucha contra este fenómeno de los actores nacionales públicos y privados, y especialmente, del mundo universitario.

Por el contrario su predecesora, la Estrategia Española de Seguridad, publicada en el año 2011, plantea la articulación por parte de los Estados de un enfoque integral de sus políticas ministeriales, así como la puesta en marcha de mecanismos para hacer frente a retos globales. Un aspecto importante es, que la percepción pública de esta amenaza está muy subestimada, quizá porque de alguna manera, se circunscribe únicamente al ámbito delictual, sin tener en cuenta las importantes interconexiones y cómo puede llegar a corromper las vigentes instituciones. A este respecto, cabe destacar como una carencia importante, que si bien las acciones contenidas tanto a nivel mundial como nacional tendrán

⁵⁷ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 28.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*, p. 39.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 43.



una repercusión positiva pero no definitiva en la lucha contra el crimen, puesto que la delincuencia evoluciona velozmente a través de los nuevos avances y tecnologías, de la corrupción endémica de muchos gobernantes. A este respecto la delincuencia siempre va un paso por delante⁶¹.

Cabe destacar que la EES de 2011, detallaba de forma explícita los sistemas de información e inteligencia presentes a la hora de combatir el crimen organizado. En particular, pone en valor la puesta en marcha del CICO (Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado), con funciones de inteligencia criminal y coordinación operativa, que integra el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, y en el que participan también los Cuerpos de Policía Autónoma y el servicio de Vigilancia Aduanera, integrando también la colaboración de las Fuerzas Armadas en el supuesto de que fuese necesario. En definitiva, se trata de implementar más y mejor inteligencia entre los actores ya existentes. De alguna manera esta estrategia sí identifica los recursos humanos y materiales existentes.

4.2. Carencias y puntos débiles de la ESN

La ESN recoge en sus principales líneas de acción estratégicas seis puntos en los que debe centrarse la lucha contra el crimen organizado transnacional. En este sentido, en un intento de reorientar y optimizar los recursos existentes, la estrategia plantea una serie de ideas que deberían ser detalladas y estructuradas respecto a las organizaciones y unidades presentes. En este sentido, la ESN 2013, debería perseguir como uno de los pilares y cimientos de la lucha contra el crimen la cooperación entre todos los organismos existentes, que se han explicitado en el apartado dos del presente artículo (mecanismos de lucha).

A la hora de identificar la amenaza la ESN 2013 realiza un análisis certero, tal y como pone de manifiesto el objetivo explicitado en la misma: “impedir el asentamiento de los grupos criminales organizados”. No obstante, se debería profundizar y garantizar de alguna manera en sus líneas de acción, la necesaria imbricación en el seno de los organismos encargados de luchar contra la delincuencia transnacional. A este respecto, y tal y como se viene señalando en la mayoría de las estrategias de seguridad, la inteligencia es uno de los elementos básicos para garantizar la seguridad, ya que permiten elaborar una base informativa amplia y consolidada, ofreciendo información valiosa sobre los grupos criminales: organización y jerarquía, estructura financiera, métodos y prácticas delictivas, contactos y colaboraciones a nivel internacional y grado de operatividad e incidencia en los estados⁶².

Cabe destacar el coste elevado de la puesta en marcha de nuevas unidades, tanto en lo que se refiere a medios humanos (creación de puestos, selección, formación, etc.) como a lo que respecta a los medios materiales. Por lo que en la actual coyuntura económica supone un objetivo difícilmente alcanzable principalmente por motivos económicos y presupuestarios⁶³.

Un aspecto ausente en la presente estrategia, es el necesario perfeccionamiento legislativo, que debería ser una herramienta más en la lucha contra la delincuencia organizada. En este sentido, no debería permitirse en modo alguno, que se produzcan errores estrictamente procesales o la existencia de determinadas lagunas legislativas, que se traducen en la excarcelación de capos mafiosos.

⁶¹ Por ejemplo el fraude a través de Internet antes no existía.

⁶² Calvani, *op. cit.*

⁶³ Blanco, J. M.: "Estrategia Española contra el Crimen Organizado 2011-2014", *Revista Atenea*, 21 de noviembre del 2011, en <http://www.onemagazine.es/noticia/6096/Sin-Especificar/Estrategia-Espanola-contra-el-Crimen-Organizado-2011-2014.html>.



Otro aspecto relevante se produce en el ámbito de la prevención, en particular, la estrategia contempla la implicación, colaboración y participación tanto del sector público como del sector privado afectado. De este modo, para poder atacar el problema de raíz es necesario involucrar a los actores que ocasionalmente se asocian y facilitan la permanencia de ciertas actividades delictivas, incluyéndolas como parte de la solución.

4.3. ESN en clave comparada: ¿qué se puede ‘importar’?

Los riesgos y amenazas a la seguridad han variado en los últimos tiempos, tal y como demuestran la mayor parte de los documentos estratégicos de nuestro entorno, incluidos la ESN española de 2011 y de 2013. En este sentido el crimen organizado aparece en la mayoría de los documentos analizados como una de las principales amenazas.

En lo que respecta a **Francia**, el fenómeno del crimen organizado es una prioridad para la seguridad de la República francesa puesto que las actividades delictivas conducen a graves alteraciones del orden público, poniendo en riesgo incluso el buen funcionamiento de las instituciones. En este sentido, el Livre Blanc Défense et Sécurité Nationale⁶⁴ identifica esta amenaza tanto para la seguridad como para la economía del país, al tiempo que alerta sobre las imbricaciones que pueden llegar a tener con los grupos terroristas.

El valor de este documento de seguridad radica no solo en la identificación del problema como una amenaza nacional, sino en el posicionamiento respecto a terceros países, que de hecho suponen un riesgo para Europa en su conjunto: “*La possibilité que des territoires échappent durablement au contrôle d’un État est un risque stratégique de première importance pour l’Europe*”⁶⁵. En definitiva, la clave, según la estrategia de seguridad francesa, es la disuasión en común de esta amenaza, fortaleciendo los mecanismos y las capacidades comunes, al tiempo que se debe realizar un esfuerzo extra en los denominados países de origen o foco. Al mismo tiempo, no olvidan la importancia de una diplomacia comprometida e integral, al servicio de las amenazas a la seguridad. Cabe destacar que Francia plantea, de una manera amplia la lucha contra esta amenaza. A este respecto pone en valor la capacidad de intervenir por tierra y mar, más allá de las capacidades operativas tradicionales. Asimismo Francia pone en valor las oportunidades que puede ofrecer la revisión del Programa de Estocolmo 2014⁶⁶, para la seguridad europea, de cara a promover un verdadero proyecto de seguridad europea. A este respecto Francia propone mayor coherencia entre las diferentes políticas sectoriales que afectan a la seguridad, a través de los mecanismos ya creados durante estos años por la Unión Europea. Al mismo tiempo alerta contra los peligros de la mundialización en lo que al crimen organizado transnacional se refiere, haciendo especial hincapié en la defensa de las fronteras: “*Que des États se révèlent incapables d’exercer leurs responsabilités régaliennes, et ce sont les bases mêmes de l’ordre international sur lequel nous fondons notre propre sécurité qui sont menacées*”.

El caso de **Italia** es paradigmático, puesto que llama poderosamente la atención que el documento de cabecera de la seguridad⁶⁷ en Italia no nombre ni una sola vez el crimen organizado. En este sentido, siendo Italia un caso paradigmático⁶⁸ en lo que a la delincuencia organizada se refiere, se observa una falta incomprensible en su estrategia de seguridad.

⁶⁴ "Livre Blanc Défense et Sécurité Nationale" (2013).

⁶⁵ *Ibid.*, p. 55.

⁶⁶ Programa de Estocolmo ‘Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano’ 2010/C 115/01.

⁶⁷ Direttiva Ministeriale in merito alla politica militare per l'anno 2013.

⁶⁸ En algunas regiones Según el Fiscal General de Colombia, Luis Camilo Osorio, data del siglo XIV. Es el caso de la *Camorra* en la Campania italiana, con presencia exponencial en la ciudad de Nápoles. Otro conglomerado



El documento estratégico⁶⁹ de **Reino Unido** es consciente, al igual que Francia, de la amenaza que supone el crimen organizado por lo que lo ha incluido en el nivel dos, de prioridad elevada, para el Reino Unido. Actualmente, el país cuenta con más de 38.000 personas vinculadas e involucradas en el crimen organizado, con un coste para la economía y la sociedad entre 20.000 y 40.000 millones de libras.

Finlandia sitúa la delincuencia organizada como uno de los problemas fundamentales para su seguridad. En este sentido diferencia entre las amenazas militares tradicionales y los nuevos retos a la seguridad. Como factor fundamental valoran la cooperación internacional entorno a la seguridad, y, de forma especial, en la lucha contra el crimen organizado. En este sentido, el aspecto transfronterizo de las amenazas es lo que determina sus mecanismos de lucha. A este respecto, da una importancia capital a la cooperación en vecindad, esto es en la zona del Mar Báltico y en el norte, a través de una serie de objetivos mutuos en materia de lucha contra la delincuencia transnacional. Particularmente, destaca la política trilateral existente entre Finlandia, Estonia y Rusia, en materia de lucha contra el narcotráfico. Del mismo modo, el país cuenta con un mecanismo de Cooperación Policial y Aduanera nórdica (PTN)⁷⁰, de cooperación y prevención de delitos de tráfico de drogas.

En el caso de **Noruega**, el documento estratégico, no presenta una estrategia de seguridad en sí misma, sino que se trata de una compilación de propósitos y líneas de actuación. Cabe destacar que específicamente no se señala el crimen organizado como una amenaza para la seguridad del país. Podría interpretarse la mención “*to protect the society against assault and attack from state and non-state actors*” a una alusión indirecta a los grupos criminales.

El documento estratégico **estadounidense** pone de manifiesto la debilidad de la lucha tradicional contra las nuevas amenazas. Así, confronta el fortalecimiento de las asociaciones del crimen, con la necesidad de luchar conjuntamente: gobierno, sector privado y ciudadanos individuales. En este sentido, la estrategia plantea incluir todos los niveles de gobierno y el sector privado para hacer frente a esta amenaza, como ya se viene haciendo en otros campos, como por ejemplo ante la respuesta ante los desastres naturales. La estrategia pone en valor el orden internacional actual, al tiempo que indica que esta transnacionalidad también supone en sí misma amenaza. Así, identifica amenazas transnacionales como el crimen organizado y el terrorismo, o el tráfico ilícito que continua creciendo dramáticamente en tamaño, alcance e impacto. Cabe destacar que estas amenazas no solo cruzan las fronteras y los continentes, socavando así la estabilidad de las naciones, sino que están subvirtiendo las instituciones de gobierno a través de la corrupción de los propios ciudadanos, formando alianzas con funcionarios del gobierno y algunos servicios de seguridad pertenecientes al Estado. El daño del crimen organizado es global: se han generado organismos que de forma delictiva han acumulado riqueza y poder sin precedentes a través del tráfico y otras actividades ilícitas, penetrando los sistemas financieros legítimos y desestabilizando los mercados comerciales.

mafioso con mayor proyección internacional (debido a la inmigración italiana a finales del siglo XIX a Norteamérica) es la denominada *Cosa Nostra*, cuyos orígenes se remontan a las sociedades feudales sicilianas. La *Ndrangheta* circunscrita en un inicio a la región de Calabria, en las localidades de Platí, Locro, San Luca, Africo y Altomonte; ha extendido su influencia y su poder hoy a 20 países (europeos, y sobre todo, a Canadá y Australia). Actualmente abarcan todo el espectro criminal, desde las redes de traficantes de droga a la explotación de la prostitución.

⁶⁹ "Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy", Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty (Octubre de 2010).

⁷⁰ Las Autoridades PTN está conformada por una red de funcionarios de enlace en aproximadamente 20 países. Los funcionarios de enlace de la red sirven a todos los países nórdicos.



La estrategia plantea una lucha contra el crimen desde una perspectiva multidimensional, que, por un lado, salvaguarde a los ciudadanos, rompa la fortaleza financiera de las redes criminales, interrumpa las redes de tráfico ilícito, combata la corrupción en el Gobierno, fortalezca el estado de derecho, refuerce los sistemas judiciales y mejore la transparencia. Así, plantea una estrategia colectiva con otras naciones que enfrentan las mismas amenazas.

De los documentos de seguridad nacional, el de **Australia** es el más completo en cuanto a la contención del crimen organizado se refiere. Por un lado, realiza un diagnóstico certero y extenso para prevenir, detectar e interrumpir la delincuencia organizada. De cara a afrontar el problema, considera de vital importancia la implicación de los actores legítimos no estatales como las empresas privadas, principales perjudicadas de la competición desleal que suponen muchas de las actividades delictivas: lavado de dinero, falsificaciones, ciberestafas, etc. Por parte de Australia, se considera imprescindible renovar el compromiso y apoyar a la seguridad regional y la prosperidad en el denominado siglo de Asia. Para ello, propone por un lado, mejorar las relaciones bilaterales poniendo en valor foros como la Cumbre de Asia Oriental⁷¹. En este sentido, y partiendo de la experiencia de la última década, Australia reconoce haber ampliado y adaptado sus mecanismos de lucha (inteligencia, aplicación de la ley) para combatir la delincuencia transnacional. Así, han desarrollado un enfoque integrado para la estabilidad regional así como han puesto énfasis en la cooperación civil militar (Irak y Afganistán). Australia considera que, ante la sofisticación del crimen organizado, los sistemas, métodos y herramientas de lucha, requieren por tanto ser innovadores y eficaces: inteligencia proactiva; sólidas alianzas con los estados y territorios; concienciación de los negocios, la comunidad australiana y nuestras contrapartes internacionales; conexión con la diplomacia, la defensa, el desarrollo económico; la protección de las fronteras y la especialización de la policía. Cabe destacar que se han elaborado un amplio conjunto de Libros Blancos⁷², de planificación estratégica sobre las principales amenazas. En el caso que nos ocupa, sobre la Delincuencia Organizada, en el año 2010, reforzada con la Ley de Seguridad Nacional de Legislación Enmienda 2010. El país, consciente y rodeado de estados menos desarrollados, hace hincapié en las vulnerabilidades que presentan los estados fallidos o menos desarrollados ante la delincuencia transnacional, incrementado por la violencia comunal, la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras en esos territorios, suponen una amenaza directa para la seguridad australiana, en tanto en cuanto las fronteras han desaparecido. Del mismo modo, el documento refleja la preocupación sobre el daño a la prosperidad económica y la estabilidad regional que el crimen organizado puede ocasionar en lo que al espionaje empresarial, el robo de identidad, y la negación y la interrupción de los servicios se refiere. Asimismo la capacidad de erosionar la confianza en las instituciones y los organismos encargados de hacer cumplir la ley es otro punto a tener en cuenta. Se calcula que el coste anual de la delincuencia organizada en Australia asciende a 42 billones de \$.

Uno de los mecanismos puesto en marcha en materia de lucha contra la delincuencia organizada ha sido la información y evaluación de todos los pasajeros y carga que entra al país. Así, las agencias transfronterizas están habilitadas para identificar y evaluar los riesgos, así como llevar a cabo las intervenciones oportunas. En términos estadísticos, esto ha

⁷¹ Destinado a promover la cooperación en asuntos políticos y de seguridad, el desarrollo, la estabilidad financiera, la seguridad energética, la integración económica y el crecimiento, para erradicar la pobreza y reducir la brecha de desarrollo en el Este de Asia, y para promover una mayor comprensión cultural. Miembros (18): Australia, Brunei, Birmania, Camboya, China, India, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Laos, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Rusia, Singapur, Tailandia, EE.UU. y Vietnam.

⁷² Seguridad Cibernética (2009), de Defensa (2009), de Aviación (2009), de Terrorismo (2010), de resiliencia ante los desastres (2011), Ayudas (2011), Inteligencia (2011) y sobre el papel de Australia en el siglo de Asia (2012).



resultado un aumento en la incautación de artículos ilegales, incluyendo drogas y armas de fuego (procesamiento de más de 31 millones de pasajeros aéreos y marítimos internacionales, inspección de más de 100.000 contenedores de carga marítima). En lo que respecta al contrabando de personas y la migración irregular vía marítima, se han vigilado más de 140 millones de millas náuticas cuadradas de aguas de Australia y las costas. En lo que a las iniciativas transfronterizas puestas en marcha por el país destacan: *Commonwealth Organised Crime Strategic Framework*; *Next Generation Border Security*; *Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime*. Asimismo han implementado las siguientes iniciativas a nivel nacional: *National Criminal Intelligence Fusion Capability*; *Commonwealth Organised Crime Strategic Framework*; el *National Organised Crime Response Plan*; el *Criminal Asset Confiscation Taskforce*. Del mismo modo, trabajan conjuntamente con la industria y la tecnología, para hacer del país un blanco difícil para la delincuencia organizada. Llevan a cabo un dilatado intercambio de inteligencia y cooperación en los procedimientos penales formales con los socios internacionales en la aplicación de la ley. Ayudan a los países socios en el fortalecimiento de las instituciones jurídicas, administrativas y de seguridad por el apoyo a su aplicación de la Convención contra la Corrupción y la Anti-Bribery Convention de la OCDE. Apoyo a la labor analítica y estadística de la ONU y otras organizaciones para comprender mejor la corrupción y las tendencias delictivas transnacionales en Asia oriental y el Pacífico. En definitiva, Australia hace frente a esta amenaza con numerosos mecanismos que trabajan en red y de forma combinada, colaborando a nivel internacional con los principales mecanismos legales creados a tal efecto. Cabe destacar el enfoque real a la prevención realizado por el Gobierno australiano, así como a la puesta en valor de sus capacidades y su particular situación territorial estratégica. Una de las claves es el trabajo con el resto de países, intentando fortalecer las instituciones y las sociedades en los países exportadores de crimen organizado de la región. De cara al futuro, plantea los siguientes retos en materia de crimen organizado: mejorar el intercambio de información, donde se efectúen los marcos legislativos necesarios, a través de agencias estatales, y con los estados y territorios, socios internacionales y empresas australianas; continuar implementando estrategias esbozadas en el Marco Estratégico de la Commonwealth la delincuencia organizada y el Plan Nacional de Crimen Organizado de respuesta, con un enfoque en las respuestas Entrega inter-jurisdiccionales; alentar los esfuerzos en curso regional para combatir la corrupción, el tráfico de personas y la delincuencia organizada transnacional sobre la base de una mejor comprensión de los fenómenos; contar con los gobiernos, el sector privado y la comunidad para que Australia un blanco difícil para la delincuencia grave y organizada; mejorar nuestro enfoque integral de la seguridad en las fronteras; seguir invirtiendo en nuevas tecnologías; desarrollar una Estrategia de Seguridad Nacional cada cinco años;

Japón es consciente de que la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo están estrechamente vinculados, y que suponen una amenaza que debe prevenir y combatir con la cooperación y el apoyo internacional. Así, en su documento estratégico, relaciona el avance de la globalización y la innovación tecnológica como un impacto negativo para los sindicatos del crimen, configurando una amenaza grave para la seguridad de cualquier país. El país nipón identifica una serie de variables que han propiciado las actividades delictivas a nivel internacional: el cambio en el equilibrio de poder, los rápidos avances de la innovación tecnológica o la amenaza de la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo internacional, los conflictos entre Estados por recursos naturales. Japón considera un riesgo extra los incidentes en el mar (litigio de soberanía entre los Estados ribereños y China; preocupaciones sobre el servicio del imperio de la ley en el mar; la libertad de navegación o la estabilidad en la zona del sudeste asiático), han supuesto un incremento de altercados y



pequeñas crisis y situaciones inesperadas para las que hay que estar preparados. No obstante la identificación de estos riesgos, la estrategia ni propone ni analiza ningún mecanismo de lucha.

5. Conclusiones

La delincuencia transnacional se ha convertido en una de las principales amenazas y retos para la seguridad nacional. Su incremento exponencial en los últimos años, y su extensión sin paliativos, pone de manifiesto que esta amenaza ha venido para perpetuarse en nuestras sociedades.

Lo más destacado a lo largo del análisis ha sido interpretar que al tratarse de una amenaza global, debe ser combatida en los mismos términos, por lo que los mecanismos encaminados a luchar contra esta amenaza deben ser transversales y comprensivos, y deben extenderse no solo a nivel nacional, sino también regional e internacional.

En lo que respecta a los medios para su contención, a pesar de los mecanismos existentes, se puede considerar un éxito *per se*, la sola inclusión de este fenómeno en las principales Estrategias de Seguridad Nacional de los países de nuestro entorno. A este respecto, y en aras a un ulterior desarrollo y mejora de estos mecanismos, es necesario fijar una serie de objetivos comunes por parte de los Estados, puesto que la clave del éxito de la lucha contra esta amenaza radica fundamentalmente en la lucha común y en las acciones conjuntas que los propios Estados lleven a cabo.

Tal y como demuestran las ESN de Estados Unidos o de Australia, los mecanismos e instrumentos nacionales, regionales, o entre países limítrofes son necesarios y beneficiosos, puesto que solucionan el problema de forma particular o local, siendo más efectivos en términos cuantitativos. Muchas de las amenazas son de carácter regional, por lo que la cooperación trasfronteriza debe ser tenida en cuenta como una herramienta fundamental. En este sentido, en clave comparada, nuestro país se encuentra en línea con los países de su entorno, si bien la estrategia puede ser un simple documento si no se implementan acciones y proyectos que se prevén en materia de lucha contra el crimen.

En clave nacional, la propia puesta en marcha de una Estrategia de Seguridad Nacional, es un primer paso muy importante. Adicionalmente es necesario valorizar los esfuerzos realizados por los Gobiernos a la hora de crear y coordinar una estrategia de seguridad a nivel estatal, que supere los intereses y visiones parciales propias de los ministerios del ramo, y que englobe de forma clara un enfoque verdaderamente multidisciplinar. Adicionalmente es necesario el compromiso nacional al máximo nivel de lucha contra la corrupción en el seno de las organizaciones, para que no se dinamite desde dentro el Estado de derecho.

La Estrategia de Seguridad Nacional puede ser por tanto un potente y útil elemento de lucha contra las amenazas a nuestra seguridad, o puede ser simplemente un documento más, una mera declaración de intenciones. La diferencia radicará ya no tanto en el contenido de la misma, sino en la capacidad de las instituciones, los nuevos actores y los grupos creados ad hoc para llevarlos a cabo y proyectarlos de forma efectiva. En las últimas décadas se han puesto en marcha diversas medidas para luchar contra el crimen organizado, no obstante las acciones futuras deberían estar encaminadas a la promoción de medidas claras de represión,



orientadas a disminuir las oportunidades criminales, y la adopción de una respuesta proporcional a la amenaza⁷³.

Es necesario subrayar la dificultad añadida en lo que a la cooperación entre países se refiere en el caso de países no equiparables en estándares democráticos, entramados legales o fuerzas y cuerpos de seguridad. Los países en vías de desarrollo se convierten en no pocos casos en auténticos obstáculos en la cooperación con los principales países desarrollados, debido a la corrupción política y policial endémica existente⁷⁴.

⁷³ Giménez-Salinas, *op. cit.*

⁷⁴ Naím, M. (2006): *Ilícito: cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Madrid, Debate.





LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS IRREGULARES Y LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

Gloria-Inés Ospina¹
UNISCI

Resumen:

Los movimientos migratorios irregulares causan preocupación entre los gobiernos y los ciudadanos de la Unión Europea. La Estrategia de Seguridad Nacional en su capítulo de Riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional, hace notar que los movimientos migratorios “irregulares” generan desafíos que, en buena medida, afectan a los propios inmigrantes “sin papeles”. En lo que respecta a los “flujos migratorios”, el objetivo de la Estrategia de Seguridad Nacional es prevenir, controlar y ordenar los flujos migratorios en nuestras fronteras, fronteras que, se especifica, de un modo general, “son límites de la Unión Europea”. No obstante los planteamientos son reactivos y realizados en clave nacional.

Palabras clave: Estrategia de Seguridad Nacional, desarrollo, progreso, flujos migratorios.

Title in English: "Irregular Migratory Movements and the National Security Strategy 2013"

Abstract:

Irregular migration flows are a source of concern among governments and citizens of the European Union. The National Security Strategy in its chapter dealing with risks and threats to national security, notes that "irregular" migration flows constitute a real challenge that even affects "undocumented" immigrants themselves. The aim of the National Security Strategy is the prevention, control and management of migration flows arriving to our borders, which are also "borders of the European Union." Nevertheless, the approaches are reactive and carried out in a nationalist framework.

Keywords: National Security Strategy, Development, Progress, Migration Flows.

Copyright © UNISCI, 2014.

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 Gloria-Inés Ospina Sánchez es historiadora y geógrafa, investigadora en UNISCI y coordinadora de migraciones en UNISCI, Universidad Complutense de Madrid.
E-mail: gloriainesospinas@gmail.com.



1. El sistema internacional globalizado

En primer lugar, los movimientos migratorios, en la actualidad se deben encuadrar en un sistema internacional globalizado². Lo que nos permite inferir, que dependiendo de este sistema, los movimientos de población son y serán un resultado de variados factores, especialmente de la diferencia entre países con oportunidades de mejora de vida y países sin oportunidades de esta mejora.

Siempre surge la pregunta del por qué de los movimientos migratorios y siempre las respuestas son diversas así como las causas que los producen, que necesariamente no están relacionadas con la renta per cápita, como apunta el profesor Sanabria³, cuando menciona que los inmigrantes que han ido llegando a España a lo largo de estos últimos 20 años, representan un abanico mundial y de nivel de ingresos desigual, que va desde los alemanes, británicos, peruanos, colombianos, y más tarde subsaharianos y asiáticos.

Sin embargo, sí es notorio que la inmigración y la pobreza son dos fenómenos paralelos que pueden ser estudiados conjuntamente, pues existe una influencia mutua entre ellos y que la globalización de la economía, en lugar de contribuir a acortar esa brecha, la ha ido agrandando. De hecho, se ha observado que la mayor parte de las migraciones internacionales que se producen desde los países subdesarrollados hacia los desarrollados se generan como consecuencia de la pobreza relativa de los primeros.

A estos procesos de globalización se unen cambios de modelos económicos, en un sistema internacional multipolar⁴, de avances tecnológicos, casi vertiginosos, donde los principales factores de empuje son las aspiraciones de muchos habitantes de la tierra de mejorar su situación económica, así como de huir de situaciones de inestabilidad política y de conflicto y también por cambios medioambientales. En cuanto a los factores de atracción, tenemos, entre otros, las oportunidades económicas, el envejecimiento de la población de los países desarrollados, especialmente la de la Unión Europea, el hecho de que determinados Estados hayan sido antiguas colonias, la historia, la cultura y lenguas comunes, el importante factor de las diásporas, las redes migratorias, los acuerdos entre países y la firma de acuerdos sobre Derechos Humanos.

A este escenario hay que añadir las diversas restricciones socio-económicas y políticas que existen. Entre las primeras, disponer de recursos para transporte, conocimiento de la lengua, de la cultura y el nivel de aceptación por la sociedad receptora y entre los segundos tenemos, la restricción de entrada a los Estados por el control de las fronteras, en el caso que nos ocupa, de las fronteras exteriores de Schengen⁵. También hay que reseñar las restricciones que impone la identidad nacional, el temor a una pérdida de homogeneidad cultural y social, la planificación y selección de los migrantes, los programas de trabajo temporal, los procesos que imponen las solicitudes de asilo, los impedimentos para la

² Es un hecho que se ha difundido en diversas investigaciones de expertos en migraciones. Tenemos por ejemplo el libro de consulta obligada de Catherine Wihtol de Wenden: (2009) *La Globalisation Humaine*, Paris. Presses Universitaires de France.

³ Sanabria Martín, F. (2008): *Pobreza, desarrollo, inmigración e integración social en el mundo de hoy*, Madrid. Editorial Humanismo y Democracia. .

⁴ Marquina Barrio, A. (ed.) (2011): *Perspectives on Migration Flows in Asia and Europe*, Madrid, UNISCI. Estudio de investigación multidisciplinar sobre las migraciones en Asia y Europa, con la participación de expertos en la materia y en Relaciones Internacionales.

⁵ Epígrafe 1-3.



reunificación familiar, así como las limitaciones a los servicios sociales y sanitarios más básicos, entre otros.

Quiero hacer hincapié en que el emigrante es una persona con unas cualidades especiales, que van desde el coraje a la desesperación. La persona que emigra suele ser más arriesgada que las del común de su país, más fuerte y luchadora. Sin embargo, emigrar no es nada fácil, y mucho menos si la emigración es irregular, que conlleva peligros insospechados y riesgos muchas veces fatales.⁶

El progresivo cierre de las fronteras exteriores de la Unión Europea⁷, ha dado lugar a un auténtico “colapso” de migrantes a las puertas de los países del Magreb y de los países del Cuerno de África, que en opinión de los expertos en seguridad, ha dado posibilidad a las mafias, para dar salida a todos estos migrantes hacia la UE. Salida que han facilitado por el desierto del Sahara para llegar hasta la frontera exterior de Schengen, que se extiende por todo el Mediterráneo, desde Grecia a España, pasando por Italia. Encontrándonos con uno de los mayores escollos como es que los migrantes solicitantes de asilo se entremezclan con otro tipo de inmigrantes, que aprovecha la delincuencia organizada, para crear redes clandestinas con el único fin del lucro económico.

2. Espacio Schengen

Como lo mencionábamos antes, una de las “restricciones”, en el proceso de los movimientos migratorios mundiales a tener en cuenta es la “construcción” que se lleva a cabo en la Unión Europea, como un espacio de libertad, justicia, seguridad y ciudadanía europea, que ha ido “desmantelando las fronteras interiores” entre los países de la Unión Europea, al tiempo que va “fortaleciendo las fronteras exteriores”.

A partir del año 1985, Francia, Alemania, Bélgica Luxemburgo y los Países Bajos firman en Schengen (Luxemburgo), un acuerdo relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras en común, implementando un espacio, el espacio Schengen, de libre circulación de las personas, independientemente de su nacionalidad.

El 19 de junio de 1990, los cinco mismos Estados firman el Convenio de aplicación de los acuerdos de Schengen. Este convenio prevé medidas compensatorias para garantizar, tras la supresión de los controles fronterizos interiores, un espacio único de seguridad y de justicia. Estas medidas afectan, en particular, la cooperación entre los sistemas judiciales, las policías y los servicios administrativos. Se fijan medidas de lucha contra el terrorismo, los tráfico ilícitos y la criminalidad.

⁶ Al respecto existe un interesante estudio en: Marquina Barrio. A. (ed) (2008): *Flujos migratorios subsaharianos hacia Canarias- Madrid*, Madrid, UNISCI.

⁷ Ospina Sánchez, G. (2009): “Reforzamiento de la política europea común de inmigración”, en Marquina, Antonio: *La política Exterior de Seguridad y Defensa común de la Unión Europea. “Retos para la Presidencia española”*, Madrid, UNISCI, pp. 103-134.



2.1. ¿Quién forma parte del espacio Schengen?⁸

Además de los países fundadores, antes mencionados, en el año 1990 se amplía a Italia, a España y Portugal en 1991, Grecia en 1992 y, posteriormente a Dinamarca, Finlandia y Suecia, en 1996. Como miembros asociados, dos Estados fuera de la UE, Noruega e Islandia, se adhieren luego al Convenio. Incluidos en el Tratado de Amsterdam, del 1 de mayo de 1999, forman parte del derecho comunitario, excepto en cuanto a la forma de decisión.

El 21 de diciembre de 2007, nueve Estados miembros nuevos de la UE entran en el espacio Schengen: Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, República Checa, Eslovenia, Eslovaquia y Malta. Otro Estado no miembro, Suiza, también entra en el espacio Schengen, el 12 de diciembre de 2008, seguido por Liechtenstein, el 7 de marzo de 2011. Bulgaria, Rumanía y Chipre no han podido adherirse, porque no cumplen con los requisitos de seguridad establecidos.

2.2. ¿En qué consiste el control en las fronteras del espacio Schengen?

Consiste entre otros en:

- La supresión de los controles en las fronteras interiores, a la vez que se garantiza la armonización de los controles en las fronteras exteriores.
- La armonización de las condiciones de entrada y de visados, para las estancias cortas (3 meses). Cualquier visado expedido por un Estado miembro de los acuerdos Schengen tiene validez para el conjunto del territorio Schengen.
- La obligación, para cualquier persona procedente de un país tercero que circule de un Estado miembro a otro del territorio Schengen de declararlo a las autoridades.
- La ordenación de puertos y aeropuertos para la separación física de los flujos de viajeros, intra y extra Schengen.
- La implementación de una coordinación entre las administraciones nacionales, para vigilar las fronteras y reforzar la cooperación judicial.

Se contempla el posible restablecimiento por uno o varios Estados miembros de los controles en las fronteras, por un período limitado, en caso de amenaza de orden público o de seguridad nacional (cláusula de salvaguardia).

2.3. Sistema de Información Schengen

Como parte fundamental del dispositivo Schengen se creó un sistema de información. Este permite a las autoridades nacionales en materia judicial y de control en las fronteras obtener información sobre personas u objetos.

Los Estados miembros suministran datos al sistema mediante redes nacionales (N-SIS) conectadas a un sistema central (C-SIS). Este sistema de TI es completado por una red denominada SIRENE (información complementaria requerida a la entrada nacional), que es la interfaz humana del SIS.

⁸http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_es.htm.



En el año 2008 el Consejo aprobó, a propuesta de la Comisión, un reglamento y una decisión que definían la tareas y responsabilidades de las distintas partes implicadas en la preparación de la migración al Sistema de Información Schengen de segunda generación, SIS II, incluidas las pruebas y cualquier trabajo de desarrollo posterior que se necesite durante esta fase.

Por último, es importante indicar que el Reino Unido e Irlanda tienen un estatuto especial, pues están en parte en Schengen, conservando el derecho de controlar las personas de sus fronteras y el de no integrar las medidas relativas a los visados, asilo e inmigración. Reino Unido participa en la cooperación policial y judicial en materia penal, en la lucha contra los estupefacientes y en el Sistema de Información Schengen, e Irlanda también participa en el SIS.

Hasta aquí estamos considerando varios escenarios que se interfieren al mismo tiempo que son prácticamente incompatibles, como son, por una parte, la creación de un “supra-Estado federal”, la Unión Europea, y un vecindario con problemas de inestabilidad política, social, económica, medioambiental, entre otras, que propicia las migraciones, especialmente las “irregulares”, y por si fuera poco el problema, este espacio denominado Unión Europea, debe cumplir una serie de Convenios que se ha comprometido a respetar, que desde Dublín I a Dublín III, le obligan a proteger a los inmigrantes que pisen suelo de la UE, para que tengan la posibilidad de solicitar asilo y protección.

En el V Informe Anual de Migración y Asilo⁹, la Comisión europea manifestó su preocupación por el “aumento considerable” de las solicitudes de asilo que se habían producido en el año 2013, mucho más de lo que se había conocido durante varios años, así como de la inmigración irregular (“personas que cruzan ilegalmente las fronteras”). Llama también la atención sobre las tragedias que se suceden con frecuencia en el Mediterráneo, siendo la del 3 de octubre pasado, junto a la isla italiana de Lampedusa, donde murieron más de 360 personas, el accidente que “marcó un hito trágico en el debate sobre inmigración y asilo en Europa”. Se enfatiza sobre la estrategia que la Unión Europea debe realizar para evitar tragedias en el Mediterráneo, marcando unas líneas de acción basadas en “los principios de prevención, protección y solidaridad”, para lo cual se crea el Grupo Especial para el Mediterráneo (GEM).

En este informe de 21 páginas, se hace un repaso exhaustivo de todas las actuaciones y herramientas con que cuenta la UE para abordar estos asuntos de inmigración y asilo, como la relación de la UE con los países y regiones asociados, la Política Europea de Vecindad (PEV) y el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (EGMM), que son el marco adecuado para reforzar el diálogo y la cooperación “extensos” sobre migración y movilidad con los países socios, con el objetivo de “atajar las causas profundas de la migración irregular y forzada, prevenir accidentes dramáticos y proteger las vidas de los emigrantes y sus derechos fundamentales”.

Interesante Informe, que sin embargo recoge una serie de normativas, documentos y consejos que ya se han venido proponiendo desde hace bastantes años, especialmente el de la cooperación al desarrollo, con mínimos resultados, dada la permanencia de los problemas

⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: “V Informe Anual de Migración y Asilo”, Bruselas (22 mayo del 2014).



causados por las migraciones irregulares, que pretenden “entrar como sea” por las fronteras mediterráneas de Grecia, Italia y España.¹⁰

3. El escenario del Sahara

A partir del año 2005, cuando se produjo la crisis migratoria en las ciudades españolas de Ceuta y Melilla¹¹, debido al “tapón” que se ejercía en Marruecos junto con las medidas disuasorias del blindaje electrónico del Estrecho y Canarias, se dieron las “voces de alarma” por parte de investigadores, especialmente magrebíes, que conocían ya lo que estaba sucediendo en el desierto del Sahara. Un espacio transformado por efecto de la globalización, en opinión del profesor Ali Bensaad¹², Geógrafo, y profesor en la universidad de Provence e IREMAN, “donde la distancia ha afectado a todas las configuraciones espaciales”, especialmente las que actúan como señales que canalizan e impulsan el movimiento de personas. En su opinión, estos flujos humanos sorprenden por lo inédito de su comportamiento, que es cada vez renovado y más peligroso. El “rodeo” sahariano, como él lo califica, señalaba ya en el año 2005, “es uno de los más desatendidos”. Lugar cruzado por múltiples “camiones-catedrales”, que se pierden en el desierto, yendo cargados con 150 y hasta 200 personas. En esos momentos, el flujo migratorio de seres humanos que atravesaba el desierto del Sahara se había convertido en uno de los mayores movimientos de personas en la tierra¹³, además de transformarse en un movimiento perjudicial por la clandestinidad, que iba adquiriendo cada vez más un carácter más informal, “deslizándose por un espacio periférico y extremadamente opaco”. Estas últimas características, periférico y opaco le han convertido en uno de los principales itinerarios para llegar a la Unión Europea, hasta tal punto, que, como indicaba Bensaad, “podía convertirse en un grave riesgo geopolítico y social” tanto para el Magreb como para la Unión Europea y para el resto de África.

Advertencias que en resumidas cuentas han servido para poco, porque el incremento de delincuencia en este espacio, “tierra de nadie”, se va convirtiendo en un peligroso vecindario. Desde el año 2003, en concreto, expertos en migraciones como Maxime Tandonnet, lo han ido advirtiendo en libros como el de *Migrations, La nouvelle vague*¹⁴, por tanto es lamentable que hasta la fecha actual, apenas si se han tomado en serio todas estas advertencias.

¹⁰ A los hechos nos remitimos: después de la “avalancha”, pues se puede apreciar como avalancha la entrada, forzando la “reja” de Melilla, de 400 migrantes subsaharianos; ver: “Unos 400 inmigrantes entran en Melilla tras un nuevo salto a la valla”, *El Periódico*, 28 de mayo de 2014, en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/salto-inmigrantes-valla-melilla-3284512>.

¹¹ Ospina Sánchez, G.I. (2012): “Diez años de política migratoria: avanzando hacia la responsabilidad”, en Marquina, Antonio: *Crisis, Inercias y Agotamiento: Repensando la Política Exterior Española*, Madrid, UNISCI, pp. 397-415.

¹² Bensaad, Ali: “Le Sahara, vecteur de mondialisation”, *Maghreb-Machrek*, nº 185 (Otoño 2005), pp.7-12, y “Les migrations transsahariennes. Une mondialisation por la marge”, *Maghreb-Maachrek*, nº 185 (Otoño 2005), pp. 13-36.

¹³ A pesar de todas estas advertencias, encontramos que en el Informe sobre Migraciones del año 2013, al analizar las rutas de migración mundiales, no se nombra la que tiene lugar por el desierto del Sahara. Ver: “Informe sobre las migraciones en el mundo 2013. El bienestar de los migrantes y el desarrollo”, *Organización Internacional para las Migraciones (OIM)*, Ginebra (2013).

¹⁴ Tandonnet, Maxime (2003): *Migrations. La nouvelle vague*, París, L'Harmattan.



La funcionalidad del desierto del Sahara como espacio de tránsito es tal, que se está utilizando por las “filiales internacionales de la inmigración clandestina” de asiáticos y de algunos latinoamericanos.¹⁵

Lo más preocupante es la transformación paulatina que van experimentando las redes de migrantes irregulares en redes que sostienen a la delincuencia organizada, aunque los migrantes no sean conscientes de ello.

Cada vez son más las investigaciones que sacan a la luz esta transformación, como por ejemplo el estudio sobre el yihadismo en el norte de Mali, titulado: *De causa política a economía criminal*¹⁶, que pone de relieve la particular situación del Sahel donde la amenaza no es sólo la yihadista sino también el crimen organizado y el tráfico de drogas. Se llama la atención de que el Sahel, que se ha caracterizado por tráfico de seres humanos¹⁷, de mercancías robadas, de armas, diamantes, incluso de tabaco, había que añadirle el de tráfico de drogas procedente de Iberoamérica que, desde hace pocos años, entran por la costa atlántica, o el de los procedentes de Asia, que toman la ruta del Cuerno de África¹⁸. Todos se incorporan a “los circuitos de seres humanos que buscan Eldorado europeo”. Camino que es facilitado por el terrorismo yihadista salafista. Grupos terroristas que conciben el tráfico de drogas con una doble utilidad: “la crematística, de obtención de fondos, y la operativa y adicional que le permite combatir a su enemigo, que es Occidente”.

Recientemente, en el Foro sobre Terrorismo Global, que se celebró en Casa Árabe, en Madrid, se expusieron los graves problemas que afectan al desierto del Sahara¹⁹, problemas que si no se resuelven a corto plazo, a largo plazo todos los países de la cuenca del Mediterráneo y también del continente africano, sufriremos las consecuencias, que no son nada halagadoras. Entre otras cosas se increpó a la comunidad internacional y a la Unión Europea, para que faciliten que los países que integran el Sahel puedan ejercer su soberanía, definiendo sus necesidades y un presupuesto para ayudar a su coste. “Los problemas del Sahel, los problemas de Marruecos, Túnez y Libia serán los de España, Francia, Italia y la UE”.

Por su parte la ONU, ha alertado de la situación en el Sahel, que se ha convertido en un “lugar sin ley”²⁰.

En nuestra opinión, aquí radica uno de los “nudos gordianos”, que los países receptores de inmigración “irregular” tendrían que investigar con mayor seriedad, antes de lanzar leyes o directivas que señalan sólo un aspecto: la seguridad. Nada se dice de la posibilidad de aumentar los visados, que en muchos casos y países son casi imposibles de conseguir. Nada

¹⁵ Brachet, Julien (2009): *Migrations transshahariennes. Vers un désert cosmopolite et morcelé(Niger)*, París, Collection Terra, Editions du Croquant.

¹⁶ Mesa, Beatriz: "La transformación del Yihadismo en el norte de Mali: De causa política a economía criminal", *UNISCI PAPERS*, nº 34 (Enero 2014).

¹⁷ Los conceptos de "tráfico ilegal de migrantes" y "trata de personas" se corresponden, por tanto, con las dos posibles interpretaciones que cabe hacer del tráfico ilegal de personas: una basada en la entrada o residencia ilegal y otra en la cosificación de la persona que es objeto del tránsito; ver: Durán Calderón, Ivette: "Trata de personas – Evolución legislativa en España", *El País*, 31 de julio de 2009, en <http://lacomunidad.elpais.com/forojuridicointernacional/2009/7/31/trata-personas-evolucion-legislativa-espana>.

¹⁸ de Andrés Amado, Philip: "West Africa under Attack: Drugs, Organized Crime and Terrorism as the New Threats to Global Security?", *UNISCI Discussion Papers*, nº 16 (enero 2008), pp. 203-228.

¹⁹ Ver: <http://adalbertoagozino.blogspot.com.es/2013/12/la-onu-en-alerta-por-la-situacion-en-el.html>.

²⁰ Irujo, José María: "Un general advierte del riesgo para España si no se estabiliza el Sahel", *El País*, 19 de noviembre del 2013, en http://politica.elpais.com/politica/2013/11/19/actualidad/1384887002_844547.html.



se dice sobre los controles de los “capos” que dirigen los flujos migratorios de ilegales, desde diferentes puntos del planeta hacia la UE, y que debería ser una prioridad para ir terminando con esta lacra. Es obligatorio, por parte de los Estados que conforman la UE, desentrañar esta “maraña”, que no es nueva, para saber cuáles son las personas solicitantes de protección o asilo, y cuáles son las que las redes de delincuencia han captado para su beneficio propio. Personas que también deben recibir ayuda, para liberarlas de esas redes.

A partir de este asunto de “calado”, la UE y España como parte activa, por ser frontera exterior, se fue convirtiendo desde hace unos treinta años, en la “puerta de entrada” de los “marginados” del mundo, especialmente de los provenientes de Suramérica y de África subsahariana.

España escogió el lugar al que quería pertenecer, el Mercado Común primero y la Unión Europea después, “club selecto”, que estaba en progresiva construcción de un espacio único, donde los europeos, queramos o no reconocerlo, hemos vivido durante más de 60 años sin confrontaciones sangrientas, como era la costumbre en el pasado. Espacio que se ha convertido en un “polo de atracción” para el mundo entero, espacialmente para sus vecinos del sur, que admiran la democracia y la seguridad.²¹

Podemos decir, que el “sueño europeo” continúa atrayendo a muchos seres humanos que vislumbran poder salir de su “misericordia”, y son capaces de arriesgar la vida con tal de conseguirlo. Cuestión que nos debe llamar la atención y hacernos reflexionar sobre las acciones erróneas en las que hemos fracasado. Si consideramos que la UE es el mayor donante del mundo en ayuda al desarrollo, ¿cómo es posible que en pleno siglo XXI, nuestros vecinos del sur, no hayan avanzado apenas en mejorar su nivel de vida? ¿Y que las migraciones “forzosas” sigan siendo el denominador común de las salidas de sus países, en lugar de ser una opción libre de cada uno?

Las transacciones comerciales desiguales y el aprovechamiento que de sus recursos se ha estado realizando por parte de los países industrializados, son una de las causas de su eterna pobreza. A esto hay que añadir, los sistemas políticos de estos países, donde la corrupción está a la orden del día, no existe la seguridad para la población ni la seguridad jurídica, para impulsar la inversión, ni propia ni extranjera. Gran parte de los países de la zona del Sahel son “Estados fallidos”, donde una minoría dispone de las riquezas de la mayoría, y donde las bandas “tribales” mandan a su antojo.

En este escenario entran en competición potencias nuevas como China y la India, que van desplazando a la Unión Europea, con el agravamiento de la imposibilidad de la defensa de los Derechos Humanos, siendo potencias que este tema les trae sin cuidado.

²¹ En sucesivas entrevistas con migrantes procedentes de diversos países africanos, a lo largo de los últimos cinco años, nos expresan la admiración que tienen por la democracia y la seguridad que no existe en sus países. Por desgracia, es una afirmación muy contradictoria, al conocer que la mayoría de ellos han entrado de forma irregular por las fronteras de la UE.



4. Los flujos migratorios irregulares en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013²²

Es una larga evidencia, por estarla tratando desde hace aproximadamente 15 años, que los movimientos migratorios irregulares causan preocupación entre los gobiernos y los ciudadanos de la Unión Europea. En este sentido lo destaca la *Estrategia de Seguridad Nacional 2013*, (en adelante ESN), en el tercer capítulo, titulado: *Riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional*, indicando que, los movimientos migratorios “irregulares” generan desafíos que, en buena medida, afectan a los propios inmigrantes “sin papeles”.

Como “marco de referencia” se hace hincapié en la “dinámica” que han experimentado los movimientos migratorios irregulares, así como su “volumen”, lo que en consecuencia los ha transformado en un “fenómeno con implicaciones para la política de seguridad”. Y no descarta que sigan en aumento en el futuro.

En lo que respecta a las migraciones irregulares, la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, se centra en los siguientes problemas que puede ocasionar el incremento de la inmigración irregular en nuestro país, como se recoge en el capítulo 3:

A-1-Por una parte, el *incremento de procesos de inadaptabilidad* y de falta de identificación con la sociedad española, derivados del debilitamiento de la cohesión social.

Cuestión que no debería ser desatendida por los ayuntamientos y servicios sociales.

A-2-Por otra parte, se puede *incrementar la conflictividad social*, derivada del empeoramiento de las condiciones de vida y del aumento de los procesos de exclusión.

Este asunto, de calado, debe evitarse invirtiendo en la inmigración que se encuentra entre nosotros, de tal forma que se prevengan los problemas y no se tengan que lamentar. Debemos mirar a nuestros vecinos europeos y no realizar lo que ellos equivocadamente han llevado a cabo.²³

A-3-Asimismo, se teme un *incremento de guetos urbanos* y sus efectos sobre la convivencia, la cohesión social y la integración de los inmigrantes.

Relativo a este asunto es importante tener en cuenta que existen en España “auténticos guetos de miseria”, en donde *mal viven los inmigrantes en situación irregular*. Lo que es inadmisibles, es que situaciones de este género se hayan permitido mantener desde el año 2003 hasta el momento actual, por parte de ayuntamientos como el de Níjar en Almería, y por autonomías como la andaluza; sin darle una oportunidad de vida digna a toda esta gente que se encuentra alrededor de viveros abandonados.²⁴

A-4-Igualmente, la *irregularidad incrementa la vulnerabilidad de los migrantes* como destinatarios de formas de explotación laboral, de la acción de grupos criminales organizados vinculados a la trata de personas y al tráfico de drogas.

²² "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013).

²³ En especial la situación de abandono en que se ha tenido a los inmigrantes en general, y a los sin papeles en particular, en algunas ciudades de Francia, Holanda, incluso de Alemania; Confer, nota 25.

²⁴ Confer, epígrafe: B-4, titulado: Líneas de acción estratégica.



A este respecto hay que señalar el trabajo de asistencia y de acompañamiento a la inmigración, especialmente a la irregular, de parte de las ONGs, tanto religiosas como laicas, que en la mayor parte de los casos hace de “familia” y de “amortiguador” ante la situación, muchas veces desesperada de los migrantes que se encuentran entre nosotros. En cuanto a la explotación laboral, sabemos que en nuestro país existen bolsas de “economía sumergida”, que es donde los inspectores de trabajo y la justicia deben actuar. De igual forma que en las actividades de explotación sexual y de tráfico de drogas, que son una “lacra” para la sociedad.

A-5-Por último, la ESN 2013 señala un aspecto muy importante en este tema de la irregularidad migratoria, como es la de *prever la radicalización extremista*, debida en múltiples ocasiones a la vulnerabilidad económica, la exclusión social y el sometimiento de algunos sectores de inmigrantes a credos radicales e intolerantes, fundados o no en motivos religiosos, que pueden ser instrumentalizados por organizaciones extremistas y violentas o terroristas para la consecución de sus propios fines.

Punto bastante conflictivo con algunos colectivos de inmigrantes, que consideran que se les “señala”. Cuestión esta que debe evitarse de todas las formas posibles. Evitando los juicios, se evita la discriminación de los colectivos de cualquier procedencia o credo. Sin embargo, no debemos desconocer que la inmigración irregular puede ser más fácilmente instrumentalizada por gente sin escrúpulos.

A-6-Se destaca que España, hasta ahora, “se ha visto libre de estos riesgos”, debido principalmente al carácter abierto y plural de su población, sociedad acogedora sin demasiados reparos hacia la inmigración en general, y a los inmigrantes en situación irregular en particular.

A este respecto debemos decir que esto se aprecia en superficie: España es un país donde no se discrimina por general a nadie, pero vale la pena estar alertas. Por lo general se tiene la sensación de que la “tarta está ya muy repartida”, especialmente en las autonomías donde se experimenta una fuerte presión migratoria.

A-7-Sin embargo, y así lo recoge la *Estrategia de Seguridad Nacional*, no se debe minimizar el riesgo de la aparición de minorías que fomenten la xenofobia y busquen una “cabeza de turco” en la inmigración, en general, ante la frustración de su situación económica y la pérdida de su “bienestar”.

Debemos puntualizar que, ya nos lo están avisando los países de la UE, donde se van incrementando los partidos extremistas y xenófobos. Nos avisan que no permitamos que se lleve a cabo una política migratoria como la de esos países, donde ahora están pagando las consecuencias los propios inmigrantes, y con mayor fuerza, los irregulares. Porque tanto la Administración como los ciudadanos de la sociedad de acogida, no les acogió sino que les abandonó a su suerte.” Las segundas generaciones han sido excluidas de la vida social francesa, por ejemplo, y no han tenido otra salida que la violencia”²⁵.

A-8-Insiste, la *Estrategia de Seguridad Nacional 2013*, que, la “severidad de la crisis económica” que el país está sufriendo puede generar la sensación de *fracaso* entre los propios

²⁵ Al respecto es interesante resaltar la reflexión que hace F. Escalante sobre la situación de la inmigración en Francia, a raíz de las revueltas de la “Banlieu” (Suburbios); Escalante, F.: “El laberinto francés”, *Crónica* (noviembre 2005), 16 de noviembre del 2005, en <http://www.cronica.com.mx/notas/2005/212464.html>.



inmigrantes, que pueden percibir haber fallado en sus expectativas laborales, como lo recoge la Estrategia de Seguridad Nacional, así como la limitación al acceso de servicios sociales, que generan los recortes económicos, a lo que se añade el sentimiento de exclusión social, que puede tentarles a el denominado “repliegue identitario”, dificultando así su integración en la sociedad española. También puede generar focos de conflictividad en el interior del país, llevando a algunos sectores de la población española a actitudes “erróneas” de rechazo contra la inmigración en general.

7. Asunto que ya hemos señalado y manifestado nuestra opinión en los epígrafes A-5 y A-

A-9- Por último, se insta a que se *refuerzen la pedagogía y la protección* por parte de la Administración, para dar un enfoque “positivo” de la inmigración, como suma económica, social y cultural para la sociedad española.

En este epígrafe hay que manifestar que por lo general, si no fuera por la inmigración, ¿cuántos puestos de trabajo que los nativos no quieren ocupar, se quedarían vacantes?, incluso con una crisis económica como la que nos está golpeando a todos. En efecto, la inmigración es positiva porque permite conocer otras culturas y ayuda a la apertura de la sociedad, que generalmente tiende a “replegarse”. Sin embargo, la inmigración está compuesta por Seres Humanos que necesitan atención y que si se quiere hacer bien la integración, no valen “chapuzas”, pues el producto son individuos de carne y hueso. En el tema de la *protección*, el sistema de asilo de la UE es uno de los temas pendientes hasta estos momentos en España y también en la Unión Europea. Asunto de extrema importancia, por la llegada de numerosos refugiados sirios, que debe activarse y actualizarse, haciendo correspondientes a todos los países de la UE, sin excepción. Según ACNUR²⁶, se han puesto ya las bases para ir por este camino. Sin embargo, hay un problema que nos parece deben sopesarlo las autoridades de la Unión Europea, como es que los solicitantes de asilo tengan que desplazarse hasta las fronteras de la UE para solicitar asilo o protección.

Hasta aquí, exponemos las preocupaciones que se evalúan en la ESN 2013.

Reflexionando detenidamente este apartado dedicado a los flujos migratorios irregulares dentro de la ESN 2013, nos llama la atención que no se mencione la pertenencia de España a la UE, aunque sí se hace en el capítulo 2, titulado: *La seguridad de España en el mundo*, lo que a nuestro juicio es un grave error, porque seguimos hablando en “clave nacional”, considerándonos independientes de la Unión Europea, cuando estamos compartiendo un espacio común Schengen, que tampoco se menciona. Debemos tener en cuenta que, nuestra seguridad está englobada en la de la Unión Europea, espacio al cual hemos decidido pertenecer desde 1985. Desde luego, así lo hemos estado padeciendo con la “crisis económica”, aceptando las “*recomendaciones*” desde Bruselas, para ser intervenidos por la Troika, o salir de la UE. Recordemos que el 80% de las decisiones de nuestros países miembros de la Unión Europea se toman en Bruselas.

Tampoco se menciona, en todo el recorrido que hemos hecho de la ESN 2013, ni a Ceuta ni a Melilla, que tienen unas fronteras tan porosas con Marruecos, y que nos lo están demostrando los recientes acontecimientos protagonizados por los inmigrantes situados alrededor de estas dos ciudades españolas. Que por otra parte, son la frontera sur y terrestre de la Unión Europea.

²⁶ UNHCR: "Avanzando hacia un sistema Europeo Común de Asilo" Comunicado del ACNUR sobre el paquete legislativo de asilo de la Unión Europea (Junio 2013).



A este respecto quisiéramos recordar que ya en 2005, el propio presidente del Gobierno español, José Luís Rodríguez Zapatero, pedía solidaridad a la Unión Europea para controlar la frontera marroquí, con motivo de los intentos de asalto por parte de 650 inmigrantes. El secretario de Estado español de Asuntos Europeos, por aquel entonces, Alberto Navarro, lo reiteraba en rueda de prensa y añadía que: “Vivimos en un espacio sin fronteras (refiriéndose a Schengen), pero necesitamos la solidaridad europea para el control de esa frontera exterior común”. Esfuerzo europeo que no solo debía dirigirse al control de las fronteras, sino también a “la negociación de acuerdos de readmisión de inmigrantes ilegales”.²⁷

Con respecto a los puntos 8 y 9, suponemos, que desafortunadamente, si continúan los “asaltos a la frontera con Marruecos” se produce el efecto contrario, incluso para la inmigración legal, que son los que más padecen en momentos de rechazo al “extranjero”, considerado como “un agravio comparativo” para todos aquellos migrantes que han tenido que realizar todas las gestiones administrativas para solicitar y obtener visados, para poder entrar en la UE, legalmente.

En este sentido, debemos puntualizar que, en general, todos estamos convencidos de las cualidades positivas de una migración legal, pero es arriesgado suponer que la “irregularidad” por norma es conveniente. Porque ni siquiera para el propio migrante irregular es una opción, ya que supone más riesgos que ventajas, por la vulnerabilidad que supone para la persona inmigrante.

Mientras permanezca el sistema internacional de Estados, las leyes y regulaciones nacionales, seguirán regulando la entrada y salida de migrantes. Hasta ahora, el derecho de un Estado para controlar el ingreso a su territorio, así como la salida de su territorio, es parte de lo que se llama en Derecho Internacional, uno de los aspectos de la soberanía nacional. Si en el mundo en que vivimos hubiera libertad de movilidad humana, no habría migración irregular, pero la realidad es la que tenemos. A esta realidad hay que añadir que la Unión Europea se está construyendo por medio de un extenso Estado federal, de 27 países, que integran el Espacio de Schengen, que desde 1999, con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se incorporó al derecho europeo mediante un protocolo. Espacio de Schengen que progresivamente ha ido “eliminando las fronteras interiores” entre los países europeos, al tiempo que va “reforzando las fronteras exteriores”. En estos momentos, 500 millones de ciudadanos europeos disfrutan de libertad de movimiento entre los 27 países de la UE, así como de una moneda única, el euro.

Espacio atractivo para el mundo entero, a pesar de la crisis económica y de valores que padece, como la corrupción, la falta de liderazgo de los dirigentes europeos, la falta de responsabilidad de las decisiones que se toman en Bruselas, sin iniciativas de sus dirigentes, a la hora de enfrentar los problemas que se presentan, ejemplo claro, la crisis que acabamos de sufrir en Ucrania y Crimea.

B- ¿cuáles son *las líneas de acción estratégicas* que se señalan en la ESN 2013 para prevenir estos problemas?

En el capítulo 4, epígrafe 4, titulado *Defensa Nacional*, en el apartado nº 8, se enumeran las líneas de acción, cuyo *objetivo es prevenir, controlar y ordenar los flujos migratorios* en

²⁷ En esta noticia se hacía mención de la próxima aparición del Plan África de 2006: “Zapatero pedirá solidaridad a la UE para controlar la frontera marroquí”, *El País*, 3 de Octubre del 2005, en <http://www.elmundo.es/2005/10/03/espana/1128359525.html>; al respecto puede consultarse: Marquina, “Flujos migratorios subsaharianos hacia Canarias-Madrid”, *op. cit.*, pp. 355-374.



las fronteras del Estado español, que a su vez son fronteras exteriores de la Unión Europea. Aquí ya se nombra a la Unión Europea.

Para ello, es imprescindible:

B-1-la ordenación eficaz de los flujos migratorios. Respecto a este punto inmediatamente surgen las siguientes preguntas:¿cómo han podido llegar los migrantes hasta los límites de las ciudades españolas de Ceuta y de Melilla, cuando Marruecos tiene una frontera al sur con el desierto del Sahara y este desierto a su vez le separa de Mauritania, y de otros países africanos?

¿Por qué se permite en países como Mauritania y otros más al sur que se incrementen estos flujos de personas, que claramente se puede vislumbrar que están siendo explotados por mafias que “transportan” estos flujos?

¿Cómo no se ha abordado en origen la detención de los jefes de estas mafias, que claramente trafican con personas y con “sus ilusiones” de mejorar su existencia? A este respecto, cabe tener una mínima esperanza para acabar con el problema, cuando sabemos por los medios de comunicación que Niger “desmanteló los campamentos de migrantes ilegales en su territorio”, pero claro está después de haber ocurrido una dramática tragedia de inmigrantes irregulares, a los que encontraron muertos, por falta de agua, en medio del desierto del Sahara, cerca de la frontera con Argelia. Encontrándose tan solo 21 supervivientes de los 113 que habían cruzado Niger.²⁸ Pero lo más importante de la noticia es que a los delincuentes que dirigían el grupo de inmigrantes, los han puesto en manos de la justicia.

B-2- la vigilancia y control de los accesos a las fronteras exteriores españolas en el marco del Sistema Integrado de Gestión de las Fronteras de la Unión Europea.

Suponemos que se refiere al FRONTEX, y no sabemos por qué no lo nombran. ¿Tal vez es porque FRONTEX en España es la Guardia Civil?

En relación a la afirmación de que la ordenación de los flujos migratorios es imprescindible que sea “eficaz”, llama la atención cómo se va a llevar a cabo esta cuestión, si la crisis reciente de los intentos “logrados” de asalto a las fronteras de Ceuta y de Melilla, del pasado mes de febrero de este año, han demostrado que no se cuenta con una línea clara de actuación en esas circunstancias, haciendo que las fuerzas de seguridad del Estado español hagan “un papelón”, y que, por añadidura, se les ponga en entredicho ante la opinión pública de toda la Unión Europea.

Cabe señalar que en relación a este asunto, la Presidencia griega, que está presidiendo el Consejo de la UE, desde enero de 2014 hasta ahora, “*se encuentra desaparecida*”, precisamente en un tema como este de las entradas “por la fuerza” que preocupa a España y que debería preocupar a la UE en su conjunto, debido a la continuidad de los intentos de

²⁸ "Niger orders closure of migrant camps", *Al-Jazeera*, 2 de noviembre del 2013, en <http://www.aljazeera.com/news/africa/2013/11/niger-orders-closure>; Sahara deaths: "Niger to close ilegal migrant camps", *BBC News Africa*, 1º de noviembre del 2013, en <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-24780383?print=true>; "Scores of Migrants from Niger Found Dead in Sahara", *The New York Times*, 31 de octubre del 2013, en <http://www.nytimes.com/2013/11/1/world/africa/bodies-of-dozens>.



“atravesar por la fuerza” la frontera de Ceuta y de Melilla. Y eso que entre los puntos importantes de su agenda estaba el tema migratorio.

Concretamente, en el programa de trabajo de la Presidencia griega, en el punto 3, se menciona: *Migraciones, fronteras y movilidad*. En este ámbito se planteará, según se decía en enero de 2014, “cara a los problemas derivados de la inmigración ilegal en la economía, la cohesión social y la estabilidad política, como contribución a la adopción de un enfoque integral de gestión de fronteras”.²⁹

Los más recientes casos de **entradas ilegales** de migrantes los hemos conocido desde el mes de febrero de este año, hasta el día 28 de mayo, cuando forzaron la valla de Melilla 400 migrantes subsaharianos.

En cuanto al control de fronteras de la UE, debemos preguntarnos, cuál es en verdad la política que impulsan desde Bruselas, vistos los casos de continuas entradas de inmigración irregular. Es un punto muy importante a definir, especialmente desde la desautorización a los cuerpos de seguridad del Estado español, para impedir el acceso por la fuerza, en la frontera terrestre que tiene la UE, en Ceuta y en Melilla

Una tarea que debe solventar la UE, es la de compaginar claramente, el control de sus fronteras exteriores, con la puesta en práctica de los Derechos Humanos³⁰, que no deben ser solamente para los ciudadanos de la UE. Materia que la ESN 2013 no define claramente cuál debería ser el protocolo a seguir, porque según lo evidencia la realidad, no se tiene ninguno. Esa es la percepción que se tiene por los ciudadanos.

B-3-La cooperación con los países de origen y tránsito migratorio, para favorecer el desarrollo en estos países y fomentar las vías de inmigración regular y prevenir en origen la inmigración irregular.

En el estudio, se diferencia migración legal y migración irregular, ¿por qué? ¿Es una matización del lenguaje, un eufemismo, para matizar el lenguaje? En los países europeos se designa a estos flujos “ilegales” y ya está.

También nos llama poderosamente la atención que hasta la fecha, las ayudas al desarrollo que se hacen a los países africanos, por medio de la AECID, como lo que se ha ido programando al respecto en los Planes África, 2006-2008 y 2009-2012, además de todo lo que la Unión Europea ha realizado en ayudas al desarrollo, que la colocan como el primer donante mundial para estos fines, no hayan dado apenas resultado, en vista del incremento cada vez mayor de los flujos migratorios que procedentes de África y Asia están llegando a las costas de la Unión Europea, y que entran por España, Grecia, e Italia.³¹

²⁹ En ese sentido, la presidencia griega del bloque comunitario pretende impulsar propuestas que mejoren la organización de la inmigración legal y faciliten su movilidad, y al mismo tiempo se intentará evitar o reducir la inmigración ilegal garantizando el respeto de los derechos humanos, en declaraciones del ministro heleno del Interior, Yannis Mijelakis: "Presidencia griega de la UE se fija como prioridad la lucha contra la inmigración ilegal", *Euractiv* (10 de enero de 2014), en <http://www.euractiv.es/noticias/noticia.php?noticia=6785>.

³⁰ A este respecto es importante conocer las continuas recomendaciones de organismos que trabajan en las fronteras de la UE, como los Informes redactados por Migreurop, que desde hace ya unos cuantos años vienen alertando de las condiciones que se viven en este límite; ver: Migreurop (2010):: *En las fronteras de Europa. Controles, Confinamientos, Expulsiones*, Informe 2009-2010, París, Tercera Prensa S.L.

³¹ Como se han “quejado” los dos presidentes de los gobiernos italiano y español, dejando claro que, en el caso del presidente del Gobierno italiano, Giorgio Napolitano: “*Elevaremos nuestra voz en Europa para cambiar las*



Las ayudas al desarrollo que se han enviado a los Estados africanos desde la UE ¿a dónde van a parar?, si continúa la miseria de sus poblaciones en este continente de la frontera sur de Europa.

La UE es el mayor donante del mundo, y el incremento de ayudas al desarrollo para África ha sido siempre constante en los últimos años. ¿Cómo se controla el uso de este dinero?

¿Por qué no se invierte en el continente africano, en lugar de estar enviando limosnas? También los africanos tienen derecho a desarrollarse y comprar los artículos que ellos mismos producen. La UE que está formada por diferentes países y modos de pensar, debe seguir defendiendo este criterio y compaginarlo con la inversión en África, en infraestructuras a largo plazo, en seguridad y alentando a crear democracias duraderas, a pesar de los nuevos competidores como China.

Respecto al África Subsahariana, los estudios sobre la posibilidad que tiene esta zona de salir de la “trampa de la pobreza”, apuntan en la dirección que estamos manifestando. Si de veras se hubiera puesto en práctica alguno tan solo de los Objetivos del Milenio³², para el África Subsahariana, no estaríamos lamentando la situación actual. Se vuelve a repetir por activa y por pasiva, la necesidad de inversiones y ayuda financiera desde los países desarrollados, especialmente en infraestructuras, como el ferrocarril y las carreteras, en obras hidráulicas de envergadura, que permitan el abastecimiento de agua a las poblaciones de sus países, inversiones en nutrientes para el suelo, en la erradicación de las enfermedades, por medio de programas de control y prevención, entre otras muchas cuestiones.

Es hora también que los africanos tomen su destino con sus propias manos, y controlen ellos mismos las inversiones exteriores, especialmente las ayudas al desarrollo. Aprender a ser emprendedores y exigirles a sus gobiernos lo que nosotros hemos conseguido a lo largo de la Historia, que por cierto ha sido muy sangrienta.

Se hace hincapié, en la ESN 2013, que *independientemente de la condición jurídica*, se seguirán las siguientes líneas de acción estratégica:

B-4-Defensa de la legalidad y preservación de la seguridad ciudadana, para facilitar la lucha contra el crimen organizado, las redes de inmigración irregular y de tráfico de seres humanos, así como impedir que determinados grupos instrumentalicen o capten a inmigrantes para actividades ilícitas.

En este punto debemos hacer hincapié en que, mientras se permitan focos de infraviviendas alrededor de algunos municipios españoles, como por ejemplo, el que se encuentra

leyes que descargan todo el peso de la inmigración ilegal en los países de entrada”; por su parte, el ministro del Interior italiano, Angelino Alfano, afirmó que: “Este mar supone la frontera entre África y Europa y no entre África y Sicilia”, en “Italia le pide a la Unión Europea por no tomar medidas ante la situación en Lampedusa” en <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/10/4/internacional/13808936>; y por su parte, el presidente del gobierno español Mariano Rajoy, ha pedido a la Unión Europea: “una verdadera política de inmigración europea”, recalcando que la llegada de inmigrantes irregulares al sur de Europa: “no es un problema ni un desafío localizado en un punto geográfico, sino un problema integral de la Unión Europea”; en: “Rajoy reclama una verdadera política de inmigración europea”, Cadena Ser, en http://www.cadenaser.com/espana/articulo/rajoy-reclama-verdadera-politica-inmigracion-europea/csrsrpor/20140228csrsrnac_21/Tes.

³² Fernández Ruíz, J.: “Los objetivos de desarrollo del milenio para África Subsahariana”, *Estudios de Asia y África*, nº 1 (enero-abril 2010).



en un gigantesco invernadero abandonado en Níjar, Almería³³, donde viven hacinados cientos de inmigrantes en situación “irregular”, que fueron trasladados desde Canarias a la Península, no se puede hablar de la defensa de la legalidad, pues a estos inmigrantes, que todavía hoy se encuentra allí mendigando, no se les ha dado la oportunidad de poder legalizarse, y la mayoría de ellos llevan 10 años “viviendo de lo que rebuscan en las basuras y durmiendo en medio de desperdicios y de agua encharcada”. Situaciones de este calibre son las que no se deben permitir y los ayuntamientos y las Comunidades Autónomas deben dar una solución aceptable para corregir estos despropósitos y dar una oportunidad a los migrantes irregulares que viven entre nosotros desde hace años.

No obstante, hemos de valorar que en este apartado de la ESN 2013 sobre las líneas de acción estratégica, se tenga en cuenta la atención de la inmigración irregular, *independientemente de la condición jurídica*, otra cosa es que se lleve a la práctica, que esperamos así sea.

B-5-Lucha contra la discriminación y garantía del principio de igualdad con atención especial a los colectivos más vulnerables, especialmente, *los menores no acompañados*, las familias y las mujeres.

A este respecto, se tiene que exigir de las administraciones autonómicas y locales el máximo celo en la atención y protección de este colectivo que por sí mismo está indefenso. Se sabe por los estudios e investigaciones que se han realizado desde diferentes centros de acogida³⁴ así como de centros universitarios³⁵ que, la situación jurídica de los Menores No Acompañados (MENAS), que se encuentran en España *deja bastante que desear*. Una vez han sido acogidos en las residencias que se destinan a ellos/as, se les atiende, aprenden el idioma, se les instruye en un oficio, oficio que no puede ser reconocido oficialmente, por no estar legalizados jurídicamente, y una vez adquieren la mayoría de edad, con diez y ocho años, se les “echa” literalmente a la calle sin ninguna garantía jurídica, es decir, se les deja a su suerte, “irregulares”. Los voluntarios que se dedican a atenderlos, muchos de ellos se preguntan, ¿Cómo puede ser que países con legislaciones avanzadas como los de la UE, puedan mantener esta situación de “ilegalidad” en personas que prácticamente han sido “criados” en este caso en España? Son situaciones sangrantes, que países que se denominan defensores de la dignidad humana, no deberían tolerar.³⁶

³³ Las noticias en los medios de comunicación datan desde el año 2003. Véase: Constenla, T.: "El limbo de la miseria. 300 Subsahariano que no pueden ser expulsados ni regularizados crean un poblado de chabolas en Níjar (Almería)" *El País*, 26 noviembre 2003, en http://elpais.com/diario/2003/11/26/espana/1069801216_850215.html; al respecto, existe un interesante estudio de investigación de la Universidad de Almería, donde se trata el hábitat, la segregación y la incorporación de Almería a los flujos de migración global por medio de los cultivos de invernadero; Ver: Checa Olmos, J.C. y Arjona Garrido, A.: "Segregación y condiciones residenciales de los inmigrantes africanos en Almería (España)", *Migraciones Internacionales*, vol. 3, nº 3 (enero-junio 2006).

³⁴ Como la Merced Migraciones; Ver: Pérez, P et al. (2009): *Aproximación a la Protección Internacional de los Menores no Acompañados en España*, Madrid, La Merced Migraciones.

³⁵ Cátedra Santander de Menores. Universidad Pontificia de Comillas. Esta cátedra, desde sus simposios sobre Menores está llamando la atención sobre su situación y lo que la sociedad española y europea debería hacer. Entre sus publicaciones numerosas, nos interesa destacar: Claro Quintáns, I y Lázaro González, I (coord.) (2013): *Infancia y Protección Internacional en Europa. Niños y niñas refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria*, Madrid, Tecnos.

³⁶ Muchos de estos jóvenes sólo tienen salida a la prostitución o a la venta de droga, como lo denuncian los colectivos que los atienden. También la Estrategia de Seguridad Nacional debe velar por esta situación que amenaza también a la seguridad, de los propios menores y también la seguridad nacional. Prevenir que puedan ser captados para otras actividades más peligrosas, esa debería haber sido la tarea desde que se está aceptando la entrada de migraciones irregulares y mucho más en el caso de loa MENAS.



B-6-Promoción de la integración social con espacios de convivencia y apoyo para los inmigrantes más vulnerables. En esta línea, se impulsará la responsabilidad de las comunidades de inmigrantes en un marco de intereses políticos y sociales compartidos.

La gestión de la migración es muy costosa si se quiere hacer bien. Esto es esencial en la Unión Europea, que ya tiene las herramientas para ello, con la política de *integración* de los migrantes. Política de migración que debe hacer reflexionar a los responsables de la misma, en cuanto a la necesidad de la atención sanitaria para todas las personas que se encuentren en el espacio geográfico de la UE. Prestación indispensable, ya que por “mero egoísmo”, toda la población debería estar asistida sanitariamente para evitar “pandemias” que pueden resultar trágicas y mucho más caras de lo que se gastaría en la prevención, atendiendo a todos los habitantes, incluidos los migrantes irregulares, en la Unión Europea. Este asunto debe tomarlo en cuenta la Administración española.

España cuenta con herramientas para desarrollar este aspecto fundamental de la integración, como es el Fondo de Asilo y Migración 2014-2020³⁷, que está ligado al Programa Estocolmo, que en su punto sexto desarrolla la estrategia política europea para la migración y el asilo. También está vinculado con la Estrategia Europa 2020, donde se “entiende” que una política de inmigración legal y de integración de personas de terceros países en los Estados miembros es necesaria para aumentar la competitividad y la cohesión social de la UE.

B-7-Estrecha colaboración entre las Administraciones Públicas y, en su caso, con las ONG y el sector privado, con el objetivo de prevenir los riesgos asociados a la inmigración irregular.

Por supuesto que es muy importante esta colaboración, ya que estas organizaciones son las “ventanas” por las que se puede “comprender” el tema migratorio de cerca.

Respecto a este punto cabe señalar la labor desinteresada de la mayor parte de las ONGs en España, muchas de ellas integradas por religiosas/os como por personal laico. De todas formas es importante manifestar nuestra preocupación por la excesiva atomización de las mismas, para un mismo objetivo, que puede afectar a la efectividad de la gestión.

Se pide ahora por parte de algunos representantes de ONGs que se cambie la ley de extranjería española. No creemos que sea necesario, pues esta ley de extranjería que tenemos en la actualidad fue aprobada durante el gobierno socialista del presidente Rodríguez Zapatero y consensuada con los sindicatos de izquierda, ley de extranjería que lo único que vino a tomar en cuenta, legislativamente, fueron las normativas de la UE³⁸ que vienen promulgándose desde el año 2002.

A este respecto cabe volver a insistir en la necesaria regulación de los inmigrantes “irregulares” que se encuentran en territorio español y que llevan con nosotros más de dos años³⁹. Es hora de que las autoridades les proporcionen una “legalidad”, por *hechos consumados*, pues ni es humano, ni es de justo, que permanezcan en esa situación de “limbo

³⁷ "Guía de financiación europea. Programas sociales 2014-2020.II Plan Estratégico del tercer sector de acción social", Plataforma de ONG de Acción Social, Madrid (2013), en http://www.plataformaong.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/1394552248_guia_financiacion_europea_2014-2020_vf_digital.pdf.

³⁸ Ospina Sánchez, G.I. (2012): "Diez años de política migratoria: avanzando hacia la responsabilidad", en Marquina, "Crisis, Inercias y Agotamiento", *op. cit.*, pp. 397-421.

³⁹ Ospina Sánchez, G.I.: "Del vaivén de las políticas de extranjería hacia la convergencia", en Marquina, "Flujos migratorios subsaharianos hacia Canarias-Madrid", *op. cit.*



jurídico”, y especialmente a los que han sufrido una “irregularidad sobrevenida”, así como a los que han sido detenidos en un CIE, pasan los meses correspondientes de detención y les vuelvan a “echar a la calle”, para que sigan viviendo de forma irregular. Si se detienen que deportar que se deporten, pero no se debe jugar con la vida de nadie, y menos con sus esperanzas.

Las líneas de acción y la estrategia a seguir, no cambia sustancialmente la Estrategia Española de Seguridad de 2011⁴⁰, (en adelante EES) .Sin embargo, la pregunta sería: ¿Cómo poder lograr estos objetivos, que son bastante razonables, vista la experiencia reciente en la frontera sur, en Ceuta y Melilla?

Una reflexión al respecto nos hace caer en la cuenta que todo lo que recoge la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, en lo que respecta a los movimientos migratorios “irregulares”, es lo que desde hace ya veinte años se ha estado formulando por parte de la Unión Europea, en lo que concierne a este tema, cuyas Directivas han sido publicadas y deberían haber sido vinculantes en España, como país perteneciente a la UE desde 1985.

Si miramos atrás, en la Estrategia de Seguridad de la UE, de 2003, documento coordinado por el ex Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana⁴¹, ya se enumeraban bastantes de los temas que recoge la Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Por citar unos pocos, el epígrafe titulado: El entorno de seguridad: retos mundiales y principales amenazas, está prácticamente calcado. El capítulo sobre delincuencia organizada, también, destacando la trata de seres humanos, que en la estrategia española no se especifica, como sí en la francesa del año 2013. Por su parte, en la Estrategia de Seguridad de la UE, de 2003 y 2009, ya no se nombran ni a los flujos de migración irregular ni a la delincuencia organizada, cuestión esta última, que nos llama poderosamente la atención, cuando los especialistas en seguridad están advirtiendo del aumento de esta en la UE, como en los países vecinos de la UE.

Volviendo a la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, podemos pensar que se ha sacado provecho de documentos diseñados de hace bastante tiempo, que para el momento actual pueden resultar “obsoletos”, dejando en “entredicho” a los diseñadores de la actual ESN 2013, por su falta de investigación para actualizar el documento. O más grave todavía, si los temas que hoy recoge la estrategia de seguridad española, ya se conocían hace diez años, ¿cómo es posible que no se hayan tomado en serio las amenazas, como por ejemplo, la “tierra sin ley” en que se ha ido convirtiendo el desierto del Sahara?

5. Comparación entre la Estrategia de Seguridad del año 2011 y la Estrategia de Seguridad Nacional 2013

5.1. Evaluación de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013. -Reflexión sobre el impacto de los flujos migratorios irregulares en la ESN 2013

En cuanto al tema concreto que es el papel de las migraciones irregulares dentro de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, hay varias cuestiones que aclarar:

⁴⁰ "Estrategia Española de Seguridad" (2011).

⁴¹ "Estrategia europea de seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor", Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas, en 12 de diciembre de 2003, en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/figh.



En primer lugar partimos de la siguiente *hipótesis de trabajo*:

La seguridad de la UE es definida como seguridad “blanda”, de mínimos, y no defensiva, donde se combinan los aspectos militares y civiles.

Esta opción tratará de frenar los flujos migratorios irregulares dirigidos por las mafias que controlan hoy en día el paso del mar Mediterráneo, desde los desiertos del Magreb.

En un momento de crisis, como el que estamos atravesando, no podemos descartar crecientes flujos migratorios desde los países subdesarrollados, no sólo africanos, sino también desde Afganistán, Pakistán, o de los del Cuerno de África, que pueden ponerse de acuerdo y lanzarse como “escudos humanos” en avalancha hacia la UE.

Con un panorama de este tipo, qué reacción tendría la UE.

- 1- Se pondrían de acuerdo todos los países de la frontera sur para detener los flujos migratorios que en forma de avalancha inundaran todo el mar Mediterráneo.
- 2- Los medios con los que cuentan estos países son meramente disuasorios, dentro de la red de EUROSUR Y FRONTEX.
- 3- Se actuaría como en la operación Atlántica con la piratería somalí.
- 4- Se movilizarían también ayudas de parte de los otros países de la UE.
- 5- Se movilizarían ayudas de parte de los países del norte del Magreb y Turquía con los que se han firmado convenios de readmisión, para que detengan esas avalanchas de migrantes.

Para demostrar esta estrategia, partimos de la base cierta y actual, que los Estados de la UE, han demostrado poca solidaridad a la hora de enfrentar temas como la llegada masiva de inmigrantes a España, Grecia o Italia.

En la última reunión de Ministros del Interior de la UE, celebrada en octubre de 2013, con el único punto del día, que fue el desastre de Lampedusa, con la protesta italiana, ante la falta de medios para atajar la oleada de migrantes desde Libia, con el consiguiente desastre de la muerte de cientos de ellos, la solución “parche” que se ha arbitrado ha sido incrementar los puestos de vigilancia con aparatos sofisticados de captación que se ha dado a EUROSUR.

Mientras tanto a FRONTEX se le insta a no recoger inmigrantes de barcos que estén a la deriva o tengan algún problema grave. Porque si se ayuda, se produce un “efecto llamada” para la inmigración irregular.

Esta medida está en franca contradicción con el Derecho Internacional del Mar, porque se debe auxiliar a toda embarcación que se encuentre en apuros.

En cuanto a nuestros vecinos del sur, ¿Cómo se sostiene que sean terceros países los que controlen los flujos migratorios, sabiendo que son países que tienen unas tasas de natalidad del 3%, con una población muy joven, del 60% entre los 14 y 25 años, teniendo en cuenta que esto va a ser un problema a largo plazo, mientras que la mayor parte de los países de la UE, sufren un déficit de población joven?

Desde luego, las medidas son desproporcionadas. Con ello juegan las mafias.

Por una parte, invasión de personas indocumentadas y desarmadas.



Por otra, FRONTEX con sus barcos y aviones. A este respecto, debemos recordar que, cuando han sucedido crisis migratorias en las fronteras griegas y en las italianas, los funcionarios de FRONTEX se personaron para evaluar los problemas. Desde que en las ciudades de Ceuta y de Melilla han ocurrido los intentos de asalto a la frontera, y la desgracia de las muertes de 15 inmigrantes, no se ha tenido noticias de que los funcionarios de FRONTEX se hubiesen acercado a interesarse por el problema. Concluimos, como ya lo hemos indicado desde el año 2008, que FRONTEX en España es la Guardia Civil, que se está dejando la vida en las playas de Canarias y en las fronteras españolas, para atender a los inmigrantes.

Ahora se nos dice que se habilitarán “drones” para vigilar las fronteras. Suponemos que es un gasto más, en lugar de utilizar este dinero para promocionar la compra de artículos producidos en países africanos, e ir invirtiendo las relaciones comerciales.

Tendremos que preguntar:

La UE ha sido y es el mayor donante para ayuda al desarrollo, ¿toda la ayuda al desarrollo que la UE ha estado enviando, durante años, y que sigue enviando, en qué se ha invertido, a dónde ha llegado y por qué no se ha mejorado el nivel de vida de los habitantes de países, como los africanos, especialmente los del área del Sahel?

Podemos concluir que la Estrategia no plantea una prevención sino que es *reactiva*. Los flujos migratorios “irregulares” siguen marcando la pauta de lo que tiene que hacer España y de lo que tiene que hacer la UE.

Otra cuestión que la ESN 2013 debería recoger y no lo hace, es la compatibilidad entre “reforzar la frontera exterior de la UE por España y tener en cuenta la aplicación de los Derechos Humanos”. Esta es una cuestión que deben definir claramente los dirigentes de la UE.

5.2. Comparación entre la ESN 2013 y la EES 2011

Comparando las dos estrategias, la EES, del año 2011 y la reciente ESN, del 2013, ambas siguen las pautas marcadas por las “recomendaciones” y Directivas de la Unión Europea, en lo concerniente a los movimientos migratorios regulares e irregulares.

Así por ejemplo, la insistente “lucha contra la inmigración irregular”, que se viene aconsejando desde 1999, en el Consejo de Tampere, pasando por el Consejo de Laeken, en 2001, donde se dio un viraje de 180 grados respecto a Tampere, en cuestiones de seguridad, y donde se insta a “acelerar” la armonización de legislaciones, reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y orden de detención europea, así como a una “verdadera política común de asilo e inmigración. También se tienen en cuenta las “Propuestas del Plan Global para la lucha contra la Inmigración ilegal y la Trata de Seres Humanos, de 2002, donde se hace una exhaustiva enumeración y argumentación de los pasos a seguir para erradicar este fenómeno. Toman en cuenta, sin nombrarla, la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, así como el Tratado de Lisboa, de 2007, el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo de 2008 y el Programa Estocolmo de 2010.

En la Estrategia Española de Seguridad de 2011, se aclara que como “reclama el Tratado de Lisboa” se debe prevenir y luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, para lo cual, “España considera prioritario el desarrollo de los objetivos políticos y



las orientaciones estratégicas del Pacto Europeo de Migraciones y Asilo”. Cuestión ésta que se obvia, o se da por supuesta en la ESN de 2013.

Entre los aspectos positivos, se encuentra el diseño de una Estrategia de Seguridad Nacional 2013 en base a la Estrategia Española de Seguridad 2011 y tomándola como base.

A nuestro juicio, en cierto sentido, expresa una visión de política de Estado, aunque debería ser continuidad pero no “mimetismo”. Continuidad y no ruptura, como se ha venido haciendo en los grandes temas de Estado, por parte de los ejecutivos españoles, para crear “diferencias de partido”, en políticas que deberían representar solidez y en caso de tener que introducir cambios, ser consensuada. Esto último, debería superarse, cuando anteriores gobiernos, hayan marcado una pauta a seguir, en beneficio de la defensa de los intereses de la nación española, dentro del espacio de seguridad de la Unión Europea, que incluya el respeto por los Derechos Humanos y claramente defendiendo la seguridad y libertad de los ciudadanos españoles.

También puede significar que sea una continuidad, debido al escaso margen de tiempo en preparar un estudio profundo de los pros y los contras de la anterior Estrategia de Seguridad Nacional 2011, que en definitiva, viene a ser una “salida en falso”.

Por tanto, las dos estrategias, la de 2011 y la de 2013 siguen las pautas marcadas por las Directivas⁴² de la Unión Europea, respecto a los asuntos de migraciones. En la Estrategia Española de Seguridad 2011, se nombran, mientras que en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, no se dice nada al respecto.

Las dos estrategias enfatizan la importancia de la seguridad como fundamento esencial para el desarrollo de una sociedad libre.

Como documento operativo y consensuado es acertado y constituye una de sus fortalezas.

Desde el punto de vista negativo, debemos destacar que, si somos miembros de la UE desde 1986, y además miembros de pleno derecho y pertenecientes al espacio de libertad, seguridad y justicia, Schengen, no se entiende que se sigan redactando informes como el que estamos analizando, en donde se declaran los “anhelos” de la pertenencia a la UE, sin mencionar el espacio amplísimo que ha ido liberando fronteras interiores, y reforzando las exteriores, o Schengen, como es el caso de España, con todo lo que ello implica y tiene en definitiva consecuencias a la hora de diseñar una política de seguridad.

Otro punto negativo, es, la presentación misma de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, como un “enunciado”, sin desarrollar apenas los temas, por ejemplo, donde se comenta que está en el “marco de la defensa de la UE”, no se determina en concreto cuáles son las medidas que España está dispuesta a asumir dentro de la defensa de la UE, y su coste.

Otra de sus *debilidades* está en relación con la frontera exterior de la UE, cuando se menciona que la frontera española es parte de la misma, pero no se hace cómplice de la misma a la Unión Europea, como sí lo enfatiza la EES de 2011, dando por sentado que es “una estrategia de inmigración compartida”, pues los efectos no deseados que pueden

⁴² "Estrategia de Seguridad Europea de 2003"; "Tratado de Lisboa de 2007"; "Pacto europeo sobre Inmigración y Asilo de 2008", "Programa Estocolmo de 2010".



derivarse de movimientos migratorios “irregulares” son un riesgo compartido por todos los países de la Unión Europea.

Los enunciados son claramente “individualistas”, sin nombrar un compromiso cierto y solidario dentro de la UE. La redacción sigue siendo en “clave nacional”, que es lo que no entendemos hoy en día, que en temas migratorios como en temas económicos estamos vinculados a la UE, de donde nos vienen las directivas y “ordenes” de lo que tenemos que hacer o dejar de hacer.

Se anuncia un “buen entendimiento con Portugal y Francia”, pero no se concreta en qué términos, sabiendo que tanto Francia como Portugal, históricamente le “han cortado la hierba a España”, en las alianzas que ha suscrito con estos países.

Nos gustaría saber qué aspectos recogerá este buen entendimiento y qué debe exigirles España a los gobiernos lusitano y francés.

España debe hablar con voz propia, y si tiene que ir en unión con otros países, aprovechar que es miembro de la UE y apostar por “alianzas” con Italia y Grecia, fronteras también del espacio Schengen con el Mediterráneo, sin dejar las alianzas históricas con Francia y Portugal. También formar alianzas, dependiendo de para qué temas.

Justamente el 27 de noviembre de 2013, el presidente francés, Francois Hollande ha visitado al presidente del Gobierno español, Mariano Rajoy, para “renovar su frente común en la UE”. Entre los retos de la XXIII Cumbre Hispano-Francesa⁴³, se destacan los siguientes: empleo, para impulsar la contratación juvenil, preocupación en los dos países y el resto de la UE. Unión bancaria, para garantizar la estabilidad financiera. Reindustrialización de Europa, con reciprocidad en los intercambios comerciales. Control de la inmigración. A este respecto las posturas de Francia y España son muy próximas. Se trata de reforzar tanto la lucha contra la inmigración “ilegal”, sobre todo contra el tráfico correspondiente, como la prevención, desarrollando programas de cooperación con los países de origen y de paso, y la vigilancia de las costas. Defensa, consolidar la autonomía estratégica. También se consolidaron los proyectos sobre la línea de alta velocidad del Atlántico (Burdeos, entre Vigo y Nantes) y la apertura de la primera línea de alta velocidad que atraviesa los Pirineos entre Perpiñán y Barcelona.

En cuanto al *diseño del control de flujos migratorios irregulares* que recoge la ESN 2013, debemos decir que es un “calco” de los apartados del Programa Estocolmo, pero sin mencionarlo, programa ya diseñado desde el año 2010 y que tendrá vigencia hasta junio de este año 2014. Programa que apuesta por las migraciones legales y la integración de los inmigrantes, como base de la seguridad de los Estados europeos.

Es algo paradójico que en la práctica estemos disfrutando de un espacio geográfico de 27 países, por los que podemos movernos libremente usando el DNI y en el que disfrutamos de una serie de privilegios como es el de la moneda única, el Euro, y que en la Estrategia de Seguridad que nos ocupa, no se mencione. En definitiva un espacio geográfico en el que nos movemos 500 millones de europeos, de unos países a otros.

⁴³ “XXIII Cumbre Hispano-Francesa”, Declaración, Palacio de la Moncloa (27 de Noviembre de 2013), en www.ambafrance-es.org/france-espagne/IMG/pdf/DECLARACIONCONJUNTAXXIIICUMBRE-HISPANOFRANCESAESPAÑOLfinal.pdf.



6. Conclusión

Para concluir, podemos decir que ya en el subtítulo de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, “*Un proyecto compartido*”, después de estudiarla, no sabe uno si se refiere a que tuvo como base la Estrategia Española de Seguridad 2011, o si es que se comparte con todos los ciudadanos españoles. En este sentido, la EES 2011 era más “contundente”, subtitulándola: *Una responsabilidad de todos*.

En cuanto al diseño, en lo que respecta a los flujos migratorios dentro de la ESN 2013, tiene como pauta a seguir, la Estrategia Europea de Seguridad: *Una Europa segura en un mundo mejor*, redactada en el año 2003. Y sigue claramente las Directivas de la UE, desde el Consejo de Amsterdam a Tampere, pasando por el de Laeken, así como el Tratado de Lisboa, de 2007, el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo de 2008 y el Programa Estocolmo de 2010. Sin embargo, no se nombran en ninguno de los apartados referentes a la ordenación de los flujos migratorios.

Es a nuestro juicio una estrategia *reactiva*, que no se adelanta a los acontecimientos. Los flujos migratorios “irregulares” siguen marcando la pauta de lo que tiene que hacer España y de lo que tiene que hacer la UE. Así por ejemplo, la presentación de la ESN 2013 se hace como un mero *enunciado*, sin el desarrollo de los temas, como cuando se indica que la ESN 2013 está en el “marco de la defensa de la UE”, no se concreta cuáles son las medidas que España está dispuesta a asumir dentro de la defensa de la Unión Europea y su coste.

También echamos en falta el lenguaje conciso y claro, implicando al ciudadano, como sí lo tenía la EES 2011. Esperamos que el desarrollo de la ESN 2013, en lo concerniente a los movimientos migratorios sea más convincente.

Todos deseamos la *paz*, sin embargo, y para desgracia nuestra, la paz perpetua no existe, más que en la imaginación. Los seres humanos llenos de pasiones y debilidades necesitan unas pautas mínimas de conducta para lograr la paz y esas pautas sólo pueden darse desde el acatamiento a las leyes, y la seguridad, que permite la libertad. Por eso es importante que tengamos claro que los *deberes* también existen, no sólo los *derechos*.

Uno de los temas clave que deben aclarar cuanto antes las instituciones de la Unión Europea, es la defensa de las fronteras exteriores de Schengen, en coordinación con la defensa del derecho de asilo y de los Derechos Humanos. ¿Qué pautas deben seguir los cuerpos de seguridad del Estado español para actuar eficazmente en la frontera?

Desde luego que la irregularidad por principio, no es conveniente, ni para los inmigrantes ni para la sociedad de acogida.

Otro aspecto que no se entiende, es que los solicitantes de asilo tengan que desplazarse hasta las fronteras de la UE para poder solicitarlo. Es una acción que raya la “crueldad”. Los solicitantes de asilo deberían tener la oportunidad de solicitarlo en las embajadas de los países europeos en el extranjero. Al respecto, debemos manifestar que una política de visados más generosa, que no se limitara a la Tarjeta Azul, sino que incluyera profesiones de menor cualificación, facilitaría la contratación en origen. Esta sería otra forma de incentivar la migración “regular”.

Otra cuestión que nos ha llamado la atención, han sido los enunciados que encierra la ESN 2013, claramente “individualistas”, sin nombrar el compromiso solidario que tenemos



con la UE. También la redacción sigue siendo en “clave nacional”, asunto que no se entiende, especialmente en temas migratorios, que como en temas económicos estamos vinculados a la UE, de donde nos vienen las Directivas y “ordenes” de lo que tenemos que hacer o dejar de hacer.

Por último, nos alegramos de que la Estrategia de Seguridad Nacional 2013, tenga en cuenta como uno de los factores de inestabilidad y de incremento de los movimientos migratorios “irregulares”, los riesgos medioambientales, que nuestro equipo de investigación ya señaló como un agravante más de la pobreza e inestabilidad de estos países del Sahel.⁴⁴

⁴⁴ Marquina, "Flujos migratorios subsaharianos hacia Canarias- Madrid", *op. cit.*



LA SEGURIDAD MARÍTIMA EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

Gracia Abad¹

Universidad de Nebrija / UNISCI

Resumen:

La Estrategia de Seguridad Nacional no parece conceder a la seguridad marítima la importancia que debería si se tiene en cuenta tanto la posición geográfica de España como la relevancia que tiene el mar en los intercambios comerciales de nuestro país. En esa misma línea cabe considerar que los planteamientos de la actual Estrategia de Seguridad Nacional son insuficientes tanto en lo que hace a los desafíos identificados en relación con la seguridad marítima, como en lo que respecta a las líneas de acción planteadas como respuesta a tales desafíos. Por otra parte, cabe considerar que, si bien la Subestrategia de Seguridad Marítima Nacional colma en parte algunas de las lagunas dejadas por la Estrategia de Seguridad Nacional en este ámbito, no lo hace en el caso de otras.

Palabras clave: Estrategia, seguridad, nacional, marítima, piratería, amenazas, riesgos, energía, gas, petróleo, comercio, migración.

Title in English: "Sea Security in the National Security Strategy 2013"

Abstract:

The National Security Strategy does not seem to give due relevance to sea security, bearing in mind Spain's reliance on the sea as derived from its geographical position and the importance of commercial exchanges. Following the same reasoning, we must bear in mind that the document's approach is unsatisfactory both regarding the challenges singled out in relation to our sea security and the responses offered to such challenges. In addition, it must be considered that, even if the National Substrategy of Sea Security fills the gap left in the National Security Strategy, it does it only partially and the results are not fully satisfactory.

Keywords: Strategy, Security, National, Sea, Piracy, Threat, Risks, Energy, Gas, Oil, Trade, Migration.

Copyright © UNISCI, 2014.

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 La Dr. Gracia Abad es profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Nebrija en Madrid, investigadora senior en UNISCI y es miembro del Foro Hispano-Argelino.
E-mail: graciaabad@yahoo.es.



1. Introducción

A la luz de lo expuesto en el Capítulo 1 (p 6) cabría pensar que la prioridad que se otorga a la seguridad marítima no es demasiado alta pues cuando se enumeran nuevos riesgos y amenazas que, junto a los tradicionales, pueden suponer un desafío para la seguridad no se plantean ningún aspecto relacionado con la seguridad marítima cuando se podrían haber mencionado cuestiones como la piratería o, incluso, el medio ambiente.

Tal falta de atención a la seguridad marítima es cuando menos cuestionable si se tiene en cuenta la posición geográfica de España, la importancia de su flota pesquera o el hecho de que algunas de sus principales fuentes de vulnerabilidad estén relacionadas con fenómenos de radicalismo y terrorismo, suministros energéticos, cuestiones migratorias, conflictos territoriales, ausencia de recursos naturales...²

Por otra parte, esa falta de atención española contrasta con la creciente importancia que para muchos Estados parece estar adquiriendo la dimensión marítima. En este sentido, parecería que muchos de ellos son más conscientes de que como acertadamente señala el Real Instituto Elcano en un documento de trabajo publicado en octubre de 2013 “el dominio marítimo vuelve a proporcionar flexibilidad estratégica”³.

Así, por ejemplo, a diferencia de lo que ocurre en el caso español, por poner un ejemplo, el libro blanco francés si se plantea la importancia del ámbito marítimo para Francia y la presencia de ésta en los océanos⁴.

Con todo sí queda recogida la seguridad marítima en el Capítulo 2 cuando se hace una revisión de la “Seguridad de España en el Mundo”, aunque sólo en relación con el caso de África (p 17).

Por otra parte, es justo decir que la seguridad marítima, como otros ámbitos de la seguridad, es objeto de una subestrategia -Estrategia de Seguridad Marítima Nacional- donde sí se abordan con más detalle algunas de estas cuestiones. En concreto, se resalta la dimensión marítima de España y la importancia de la pesca, el transporte marítimo y la biodiversidad marina para su prosperidad y bienestar⁵

En este sentido, en la Estrategia de Seguridad Marítima sí se hace referencia a todo el abanico de riesgos y amenazas que pueden afectar a España, pero mediante un uso confuso de los conceptos donde se habla de "riesgos y amenazas deliberadas" y "riesgos y amenazas derivados de la peligrosidad intrínseca a cualquier actividad realizada en el medio marino", cuando habría sido más claro -y también más correcto- referirse sencillamente a los primeros como amenazas y llamar riesgos a los segundos⁶.

² Informe Elcano: "Hacia una renovación de la política exterior española: elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado", versión del 10 de octubre de 2013, pp. 16 y ss.

³ Arteaga, Felix: "Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España", Real Instituto Elcano, *Elcano Policy Paper* (Octubre de 2013), p. 5.

⁴ "Livre Blanc Défense et Sécurité National 2013", Direction de L'information Légale et Administrative, París (2013), pp. 13.

⁵ "Estrategia de Seguridad Marítima Nacional" (2013), p. 1.

⁶ *Ibid.*, pp. 3 y 19.



2. La seguridad marítima en relación con los riesgos y amenazas a que España puede hacer frente

Como decíamos, en el capítulo 2, al repasar la Seguridad de España en el Mundo, sí se vincula, acertadamente, la (in)seguridad marítima con un área previamente identificada como especialmente importante para España –el Golfo de Guinea- (p 18) y se señala el impacto tremendamente negativo que podría tener en términos de abastecimiento energético y flujos comerciales.

Tal consideración parece acertada si tenemos en cuenta la inestabilidad de una región con la que, el comercio español de doble vía ha crecido de forma muy visible en los últimos años, especialmente en lo que respecta a las importaciones de gas y petróleo⁷, pero que, como decimos, se trata de una región marcada por una notable debilidad institucional y donde, a los problemas de islamismo y narcotráfico, hay que unir las divisiones étnicas y lingüísticas existentes en la mayoría de los Estados⁸.

No obstante, cabría cuando menos cuestionar que sea el Golfo de Guinea la única área donde un posible déficit de seguridad marítima pueda suponer un desafío para los intereses españoles o, dicho de otro modo, la única zona que es necesario proteger.

Y es que no hay que olvidar que la reducción de la incidencia de la piratería en la costa oriental africana debe mucho a los esfuerzos para proteger esa zona y, en concreto, a la operación Atalanta desarrollada por la Unión Europea y, en su marco, por España desde 2008 y que previsiblemente continuará hasta 2016⁹, a la operación Ocean Shield puesta en marcha por la OTAN también en 2008, pero cuya continuidad más allá del año en curso no está en cambio confirmada¹⁰.

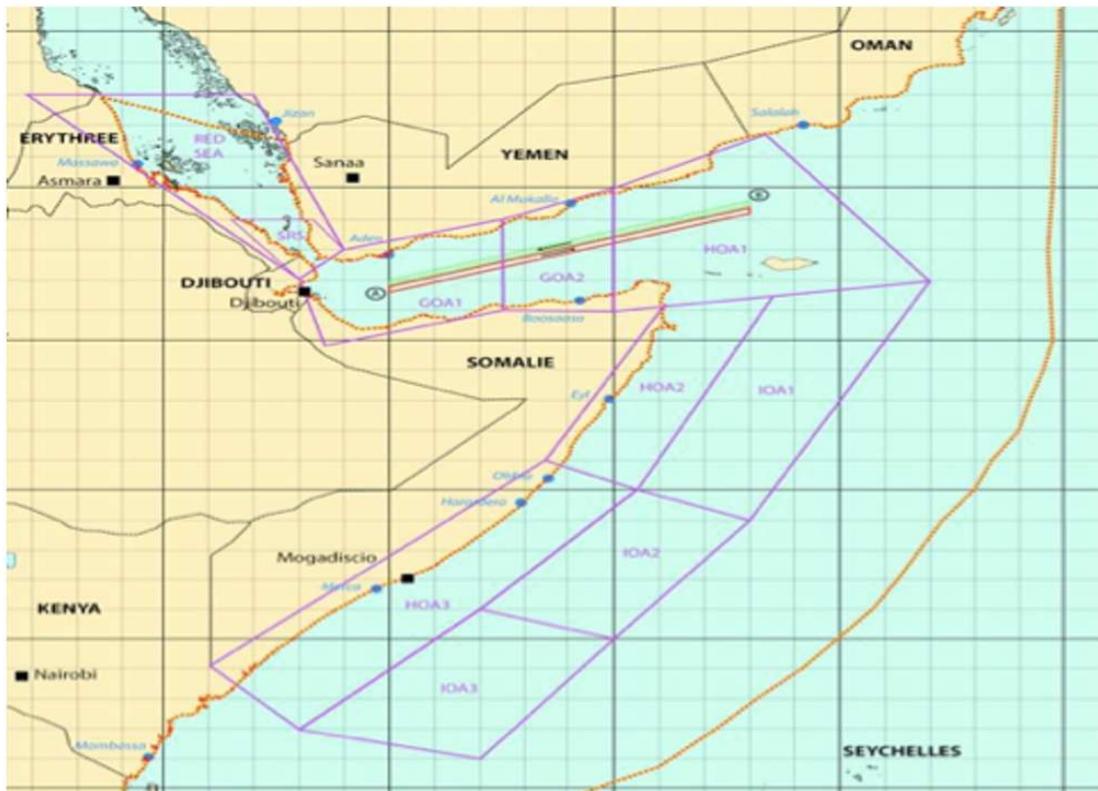
⁷ Escribano, Gonzalo y Arteaga, Félix: "Seguridad y recursos en el Golfo de Guinea: algunas implicaciones para España", Real Instituto Elcano, *ARI 28/2013* (16 de julio de 2013), en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/energiacambioclimatico/publicaciones/ari28-2013-escribano-arteaga-seguridad-recursos-golfo-de-guinea-spain.

⁸ Canales, Pedro: "Golfo de Guinea: Un nuevo foco de inestabilidad", en *Revista Española de Defensa*, (Febrero 2014), pp. 47 y ss.

⁹ Shelala, Robert: "M. Maritime Security in the Middle East and North África: A Strategic Assessment", CSIS, en <http://csis.org/publication/maritime-security-middle-east-and-north-africa-strategic-assessment>, pp. 51 y ss.

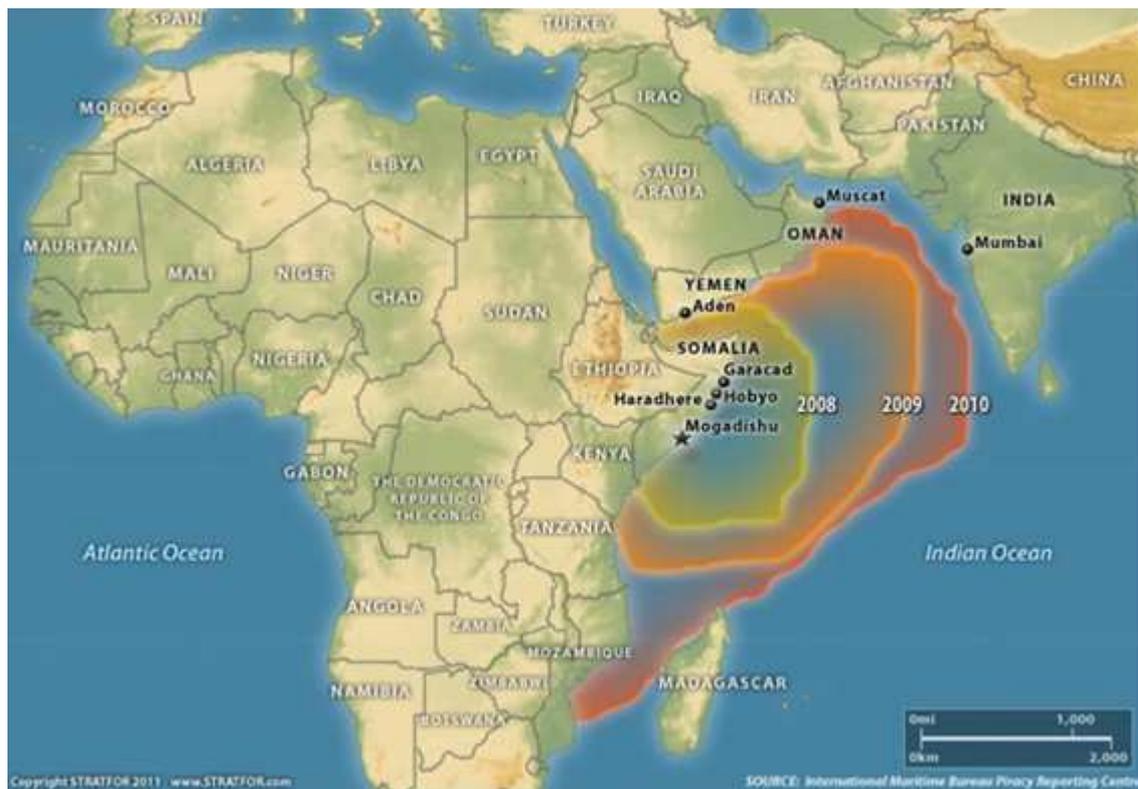
¹⁰ *Ibid.*, p. 52.

ÁREA PROTEGIDA POR LA OPERACIÓN ATALANTA



Fuente: http://www.industriaspesqueras.com/noticias/informes/753/zona_de_seguridad_para_cubrir_a_los_pesqueros.html

ÁREA AFECTADA POR LA PIRATERÍA SOMALÍ



Fuente: <http://www.seanews.com.tr/article/PIRACY/71276/Somalia-Piracy-ICS/>

El documento pasa así igualmente por alto la importancia que otras zonas, como el Océano Índico, podrían tener en términos de seguridad marítima¹¹ cuestión ésta en la que la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional no difiere sustancialmente de la Estrategia de Seguridad Nacional. Pues bien, la vía del Océano Índico es sin embargo fundamental para el comercio internacional y las comunicaciones entre Europa y Asia.

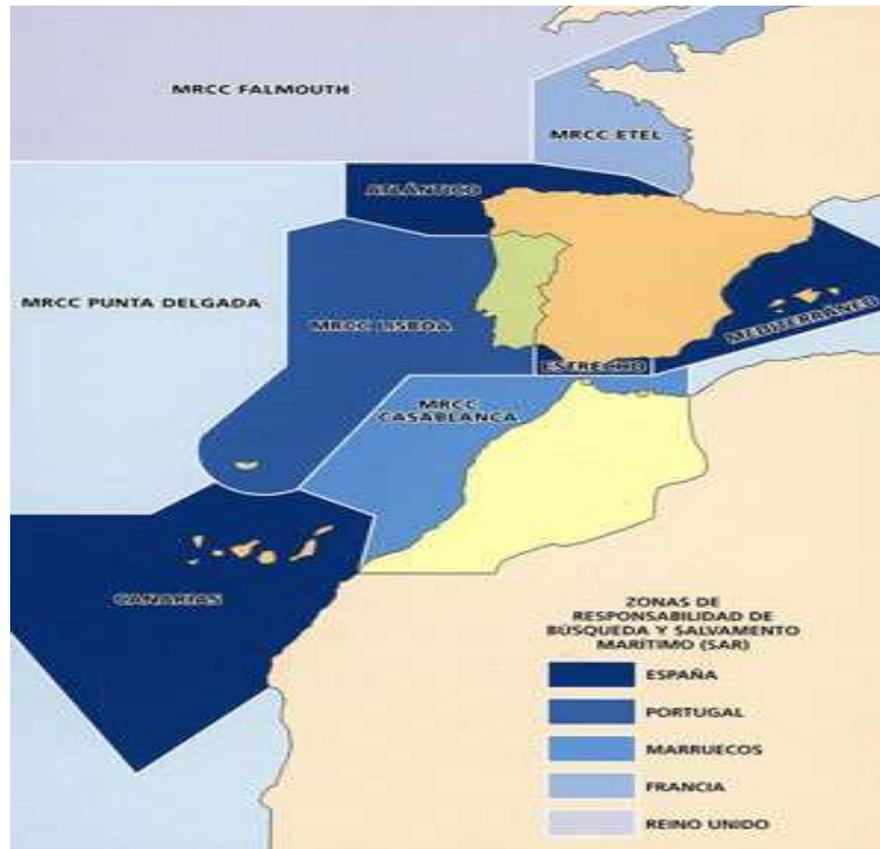
Al propio tiempo, parece darse por supuesto que sería acertado reproducir en el Golfo de Guinea la estrategia seguida en el Océano Índico y que ha conducido a la reducción piratería en esta área; un planteamiento que pasa por alto las sustanciales diferencias existentes entre las dos áreas, ya que, por ejemplo, mientras el objetivo de los “piratas” en Somalia era el secuestro de pesqueros y la reclamación de rescates, en el Golfo de Guinea el objetivo es el robo de mercancías –petróleo en particular- para su venta¹².

Por otra parte, sí se establece la relación entre la vulnerabilidad del espacio marítimo y cuestiones como el tráfico de drogas, la migración ilegal o la piratería, como no podía ser de otro modo, en el Capítulo 3, cuando se mencionan los riesgos y amenazas para la seguridad nacional (p 36).

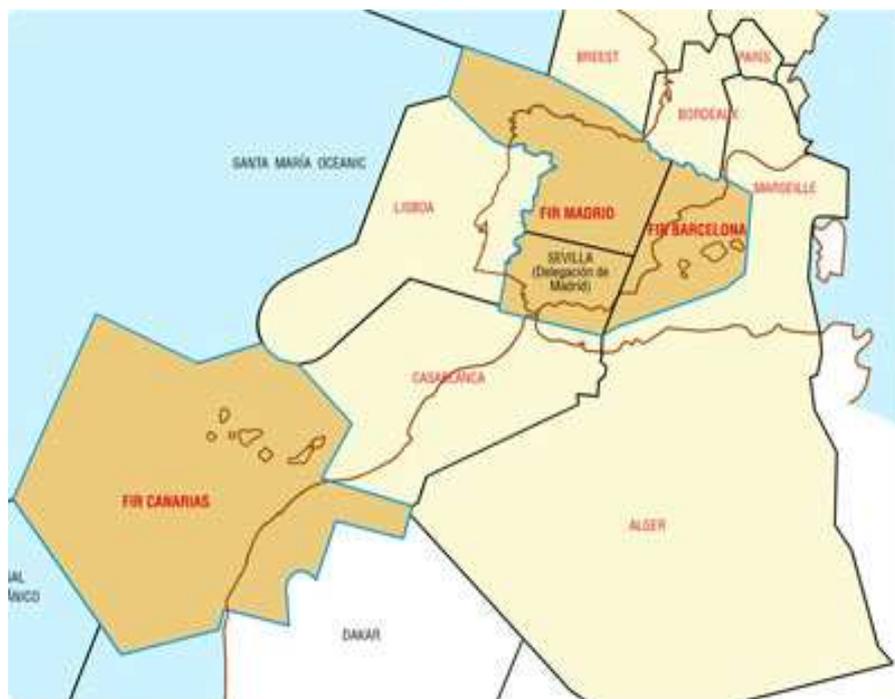
¹¹ Shelala, *op. cit.*, pp. 4 y 39.

¹² Pflüger, Juan E.: "La UE copiará la 'Operación Atalanta' en el Occidente de África", *La Gaceta*, 14 de mayo de 2014, en <http://www.gaceta.es/noticias/ue-copiar-operacion-atalanta-occidente-africa-14052014-1928>.

Con todo, el documento no analiza con el detalle que sería deseable la relación entre la seguridad marítima y alguna de esas cuestiones. En particular, sería deseable una reflexión más cuidadosa acerca de la interrelación entre seguridad marítima e inmigración ilegal. Al respecto, el documento no tiene en cuenta ni siquiera las políticas y compromisos asumidos por España en otros ámbitos ya que, por ejemplo, pasa por alto el hecho de que España se ha comprometido en el marco de Naciones Unidas al rescate marítimo de todas aquellas embarcaciones que naufragaran en el área que se extiende al sur de las Islas Canarias y frente a la costa de Marruecos, tal y como muestran los mapas siguientes:



Fuente: <http://www.saharalibre.es/modules.php?name=News&file=print&sid=4491>



Fuente: <http://www.saharalibre.es/modules.php?name=News&file=print&sid=4491>

Pues bien, el documento no menciona esta circunstancia ni tampoco hace valoración alguna de las implicaciones que tales compromisos puedan tener en términos de nuestra seguridad marítima.

Por otra parte, no se establece una vinculación apropiada con otras cuestiones como el terrorismo, que en algunos casos aparecen en el texto, pero no se relacionan con la seguridad marítima de la forma en que sería aconsejable.

Al respecto cabe mencionar, no obstante, que la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional sí analiza con profusión la relación entre la protección del espacio marítimo y la protección frente a otras amenazas y riesgos para la seguridad¹³.

Del mismo modo es innegable que el texto se queda muy corto en la explicación de las implicaciones que estos desafíos tienen en el caso concreto de España. Al respecto sólo se menciona el potencial impacto en el comercio internacional de doble vía –un 85% del cual se realiza por mar¹⁴– y el abastecimiento energético, cuestiones ciertamente muy importantes, pero nada se dice de esas otras cuestiones asociadas a la vulnerabilidad del espacio marítimo y ya mencionadas más arriba.

Por otra parte, tampoco las cuestiones relacionadas con el abastecimiento energético y el comercio se abordan con el detalle que sería aconsejable en un contexto internacional cada vez más marcado por la competencia por recursos energéticos y materias primas, en el que los Estados no dudan en emplear todos los medios a su alcance para tratar de asegurar el acceso y

¹³ "Estrategia de Seguridad Marítima Nacional" (2013), pp. 21 y ss.

¹⁴ Del Pozo, Fernando: "La seguridad marítima hoy: la mar nunca está en calma", Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 3/2014 (12 de marzo de 2014), p. 3.



control sobre tales recursos¹⁵. Algo doblemente sorprendente si se tiene en cuenta que España ocupa el cuarto lugar en la UE por volumen de bienes transportados por vía marítima y que puertos como Valencia o Algeciras se encuentra entre los 50 primeros del mundo si atendemos a su tráfico¹⁶.

Una falta de atención doblemente grave si se tiene en cuenta no sólo la responsabilidad de España en la protección de sus propias líneas de abastecimiento y sus rutas de paso, sino también la contribución que debe hacer en la protección de las rutas claves para los intereses de la Unión Europea en su conjunto¹⁷.

En cualquier caso, es preciso insistir en que sí se abordan con más detalle estas cuestiones en la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional.

Por lo demás, tampoco recoge el texto de la estrategia el desafío a la libre navegación que pueden suponer los sistemas de denegación de acceso de los que disponen un número creciente de Estados y que, no sólo pueden suponer un límite a la actuación de nuestras fuerzas armadas y las de nuestros aliados en zonas en que hasta ahora habían podido desplegarse sin problema, sino que podrían servir para impedir la libre circulación de pasajeros y mercancías, incluidas materias primas¹⁸.

Sin embargo, la estrategia española no establece como prioritaria la garantía de dicha libertad de tráfico y tampoco lo hace respecto de áreas de especial trascendencia que, por ello, deberían ser objeto de especial atención y protección, como los estrechos, incluido el estrecho de Gibraltar¹⁹ –uno de los principales estrechos del mundo y por el que pasan anualmente más de 100.000 buques²⁰- ni respecto de áreas como el espacio entre las Islas Canarias y la península o el espacio interinsular en Canarias, también de gran importancia para España²¹.

En definitiva, en lo que hace a la seguridad marítima, la estrategia de seguridad nacional no contribuye como debería a identificar los riesgos para la seguridad y, consecuentemente, difícilmente podrá ser un elemento efectivo de cara a su reducción, algo para lo que también debería servir²².

3. Líneas de acción planteadas

15 Informe Elcano, "Hacia...", pp. 12 y 24.

16 Del Pozo, *op. cit.*, pp. 2 y ss.

17 "Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World", Istituto Affari Internazionali; The Polish Institute of International Affairs; Real Instituto Elcano y The Swedish Institute of International Affairs (28 de mayo de 2013), pp. 12.

18 Arteaga, *op. cit.*, pp. 14.

19 Una omisión que sorprende especialmente si tenemos en cuenta que entre los ejercicios programados por la Armada Española se incluyen maniobras orientadas a la mejora de las capacidades de vigilancia y protección de buques en el Estrecho de Gibraltar; "La Armada está poniendo a prueba la seguridad de los puertos españoles", *El Confidencial Digital*, 15 de mayo de 2014, en http://www.elconfidencialdigital.com/defensa/Armada-poniendo-seguridad-puertos-espanoles_0_2271372856.html.

20 Del Pozo, *op. cit.*, p. 3.

21 "Hacia una estrategia de seguridad nacional para España", Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, *Documentos de Seguridad y Defensa*, nº 25 (Febrero de 2009), pp. 49 y ss.

22 En relación con estas funciones de la Estrategia de Seguridad Nacional ver: "Hacia una estrategia...", *op. cit.*, pp. 16.



El texto se limita a señalar que “España debe garantizar la protección de la vida humana en el mar y la seguridad de la navegación...” (p 36 y 37), pero no se explicitan claramente las líneas a seguir para ello más allá de una mejor coordinación de las administraciones públicas y un mejor empleo de los medios existentes al respecto.

En el mejor de los casos, la voluntad de intensificar la cooperación con otros Estados mediante organizaciones multilaterales y acuerdos bilaterales, la decisión de impulsar el intercambio de información y la realización de actividades conjuntas (aunque tampoco se dice cuáles ni de qué tipo) y el compromiso con el fomento de la colaboración con el sector privado (p 50) cuestión en la que profundiza la Estrategia Marítima de Seguridad Nacional²³ son las aportaciones más concretas y más susceptibles de tener efectos reales, cuestiones en todo caso importantes como recordaba el Real Instituto Elcano en un informe reciente²⁴.

Al respecto, hay que decir que, precisamente en relación con un ámbito como el de la seguridad marítima, para el que las actividades delictivas de carácter transnacional suponen un importante desafío, la falta de cooperación, la inexistencia de mecanismos de gobernanza global²⁵ y la tendencia a la renacionalización de los planteamientos de seguridad observable en el momento actual, es particularmente preocupante.

En este sentido, parece especialmente necesario que en el marco de la Unión Europea se establezcan planteamientos sólidos de conjunto que permitan fortalecer la seguridad marítima, en línea con lo planteado por la estrategia de seguridad marítima presentada el pasado mes de marzo²⁶. Una estrategia que es consecuencia precisamente de la propuesta formulada en ese sentido en el Consejo Informal de Ministros de Defensa celebrado en Mallorca en febrero de 2010, bajo presidencia española de la UE²⁷. En ese mismo sentido, parece lógico que España, como Estado eminentemente marítimo, participe activamente en su desarrollo y aplicación.

Asimismo, sería deseable determinar con precisión la contribución que puede hacer España en el marco de la UE en el contexto de los esfuerzos de ésta para la potenciación de la seguridad marítima, entre los que cabe mencionar el concepto de “operaciones de seguridad marítima de la UE”, aprobado en abril de 2012²⁸.

Al propio tiempo será preciso mantener la cooperación en el marco de la OTAN, de la mano de instrumentos como la Estrategia Marítima de la OTAN, aprobada en 2011.

Por lo demás, tampoco se plantea adecuadamente de qué modo pueden contribuir las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad en este ámbito ni qué tipos de capacidades serán necesarios para hacer frente a los desafíos vinculados a la seguridad marítima²⁹, algo que resulta especialmente sorprendente porque es precisamente la Estrategia de Seguridad

²³ "Estrategia de Seguridad Marítima Nacional" (2013), pp. 33 y ss.

²⁴ Informe Elcano, "Hacia...", *op. cit.*, pp. 25.

²⁵ *Íbid.*, pp. 12.

²⁶ Joint Communication to the European Parliament and the Council: "For an open and secure global maritime domain: elements for a European maritime security strategy", *JOIN (2014) 9 final*, Bruselas (6 de marzo de 2014); ver también: "La UE respalda una estrategia de seguridad marítima contra la piratería en el golfo de Guinea", *La Voz de Galicia*, 18 de marzo de 2014, en http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/internacional/2014/03/18/ue-respalda-estrategia-seguridad-maritima-contra-pirateria-golfo-guinea/0003_201403G18P41995.htm.

²⁷ Molina Schmid, Teresa (2013): "Los asuntos marítimos en el marco de la Unión Europea. Una estrategia de seguridad marítima en la UE", en VV.AA.: *Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español*, Monografías 135, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Ministerio de Defensa, Agosto de 2013, p. 88.

²⁸ *Íbid.*, p. 81

²⁹ "Estrategia de Seguridad Marítima Nacional" (2013), pp. 11.



Nacional el documento que debería inspirar acciones como los ejercicios Maresc 2014, que desarrollará la Armada Española para probar y mejorar su capacidad de respuesta a posibles incidentes y problemas de seguridad marítima³⁰.

Junto a todo ello, tampoco deja constancia el texto de la necesidad de partir de planteamientos más amplios, tanto a escala europea³¹ como española, que garanticen la coherencia entre las acciones puestas en marcha en materia de seguridad marítima y las acciones desarrolladas en otros ámbitos, en particular, en el caso español y como señalábamos más arriba, el ámbito de la inmigración ilegal.

4. Conclusiones

La lectura de la Estrategia de Seguridad Nacional, a diferencia de lo que ocurre con los principales documentos estratégicos de los Estados de nuestro entorno, pone de manifiesto que la seguridad marítima no se considera en ningún caso entre las prioridades estratégicas de nuestro país.

Tal planteamiento es incomprensible teniendo en cuenta no sólo el carácter eminentemente marítimo de España sino el hecho de que buena parte de su comercio se realiza por vía marítima.

Asimismo, otros de los principales desafíos a la seguridad española como el terrorismo, la piratería, los tráficoos o la inmigración ilegal se encuentran inextricablemente unidos a la seguridad marítima, como lo es también la protección de las prospecciones marítimas en la zona económica exclusiva.

Así, el documento no profundiza en la importancia para España de garantizar la seguridad marítima ni, en consecuencia, da cuenta de la conveniencia de una adecuada implicación de España en la protección de las rutas marítimas. Del mismo modo, tampoco hace un análisis exhaustivo de las áreas geográficas que, con vistas a la protección de la seguridad marítima deben ser de atención prioritaria, pues menciona el Golfo de Guinea, pero pasa por alto otras áreas como la costa oriental africana y el Océano Índico, no menos importantes.

Junto a todo ello, se echa en falta una descripción detallada y precisa de las medidas a poner en marcha con vista a reforzar la seguridad marítima así como de las instituciones y estructuras que serán responsables de la puesta en práctica y desarrollo de tales medidas.

³⁰ "La Armada está poniendo a prueba...", *op. cit.*

³¹ En el ámbito europeo, ya en 2007 la Comisión lanzó el "Libro azul de la política marítima integrada de la Unión Europea" orientado a lograr una aproximación intersectorial a las cuestiones marítimas en el ámbito de la Unión, algo necesario ya que una decena de direcciones generales y varias agencias tienen competencias en cuestiones de carácter marítimo: ver Molina Schmid, *op. cit.*, p 71; ver también Del Pozo, *op. cit.*, p 17.







LA PROTECCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS

Mónica Miranzo y Carlos del Río¹

UNISCI

Resumen:

Los ataques contra el World Trade Center en septiembre de 2001 pusieron de relevancia las nuevas amenazas y vulnerabilidades con las que los Estados deben lidiar en la actualidad al plantear la seguridad de las infraestructuras críticas. Un ataque de este tipo conlleva pérdidas tanto de vidas humanas como económicas, así como también afecta a la credibilidad política de los gobiernos. Sumado a la cada vez mayor demanda de unos recursos finitos y menguantes, así como un contexto de cambio climático y reajuste de la balanza de poder internacional, esta situación ha supuesto que las estrategias de seguridad nacionales de muchos países, entre ellos España, den una mayor importancia a la seguridad de las infraestructuras críticas. No obstante, a pesar de que la Estrategia de Seguridad Nacional tanto de 2009 como de 2013 ponen a España en línea con las directivas europeas al respecto, no hemos asistido a un desarrollo de la materia más allá de unas líneas de actuación generales.

Palabras clave: Infraestructuras críticas, Estrategia de Seguridad Nacional, España, nuevas amenazas, ciberseguridad.

Title in English: "The Protection of Critical Infrastructures"

Abstract:

The attacks against the World Trade Center on 9/11 served to underscore the importance of the new threats and vulnerabilities with which States must currently deal when it comes to lay out the security of the critical infrastructures. An attack of this kind entails a loss both economic and of human life, as well as it affects political credibility of governments. Summed up with an ever growing demand of depleting and finite resources, as well as context of climate change and readjustment of the international power balance, this situation has supposed that the national security strategies of many countries, amongst them Spain, have vested a greater deal of importance to the critical infrastructure security dimension. However, although both the 2009 and 2013 National Security Strategy brought Spain in line with European directives on this matter, we have not witnessed a further development beyond general guidelines.

Keywords: Critical Infrastructures, Strategy of National Security, Spain, New Threats, Cybersecurity.

Copyright © UNISCI, 2014.

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 Mónica Miranzo Proy y Carlos del Río son investigadores junior de UNISCI y miembros del Foro Hispano-Argelino.



1. El contexto internacional y los nuevos desafíos a la seguridad

España vive en la actualidad en un contexto estratégico definido por la volatilidad global y regional, la emergencia de nuevos desafíos a la seguridad y el impacto de la crisis económica², factores que resultarán determinantes a la hora de definir su política de seguridad nacional.

El aumento de riesgos y amenazas no tradicionales, especialmente el terrorismo internacional y los ciberataques, han tenido como objetivos principales tanto a los individuos como a las infraestructuras, incrementando la vulnerabilidad del Estado y produciendo graves perturbaciones en el normal funcionamiento de la sociedad. Durante los últimos años se ha producido un aumento del número de ataques dirigidos específicamente a aquellos sectores de actividad o infraestructuras que proporcionan “servicios esenciales”, de importancia vital para el desarrollo de la vida de los ciudadanos y sus actividades diarias, así como para la continuidad de las funciones del estado.

El alcance de los ataques terroristas del 11 de Septiembre de 2011 sobre el World Trade Center, el corazón financiero de los Estados Unidos, tuvo efectos devastadores en el tiempo, así como un gran impacto en términos de vidas humanas, impacto público, económico y político, con una gran pérdida de confianza en la capacidad de las instituciones públicas por parte de la población estadounidense.

También en el año 2007 Estonia, uno de los países más digitalizados del mundo en el que las elecciones parlamentarias se realizan mediante “voto electrónico”, así como el 92% de las declaraciones de impuestos, más del 80% de los registros comerciales y el 97% de las transacciones bancarias³, sufrió un ataque cibernético de tal magnitud contra distintas agencias gubernamentales, la policía, el primer banco del país y varios medios de comunicación, que desembocaron en una crisis nacional con pérdidas económicas irreparables para el país.

Así, aspectos como la ciberseguridad se han hecho más relevantes en los últimos años. De hecho, filtraciones al público general como el caso Snowden, han puesto de manifiesto la vulnerabilidad del ciberespacio y las telecomunicaciones, y la magnitud y escala de las infiltraciones a las que están expuestos por parte de actores estatales y no estatales.

Por otra parte, aumenta la importancia de, por un lado, la propia vulnerabilidad de los sistemas de información, y, por otro, las distintas y cada vez más complejas formas de explotar dichas vulnerabilidades para violar la seguridad de los sistemas. Recientemente, hemos conocido el gran agujero de seguridad, denominado “The Heartbleed Bug”, que afecta a dos tercios de internet, debido a un fallo en algunas versiones del código de programación OpenSSL, utilizado por bancos, agencias de información y proveedores de diferentes servicios electrónicos entre otros, comprometiendo información sensible de millones de usuarios.

En este contexto de elevada dependencia de las sociedades modernas de determinadas infraestructuras cuya interrupción o destrucción tendría un impacto mayor en la salud, la

²“Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence. Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy”, p. 1, en http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf.

³Ganuzas, Néstor: “Ciberdefensa. Una prioridad para la OTAN”, *Revista Atenea*, nº 39 (septiembre 2012), pp. 54-57.



seguridad o el bienestar económico de los ciudadanos o en el eficaz funcionamiento de los gobiernos de los Estados, han convertido a estas en un objetivo prioritario de las estrategias de seguridad estatales, apareciendo un nuevo concepto: el de “infraestructura crítica”.

2. La protección de las infraestructuras críticas en el contexto europeo

En los últimos años se ha desarrollado en España y en la Unión Europea una conciencia respecto a la necesidad de estar preparados en el ámbito de la protección de infraestructuras críticas, especialmente a partir de los atentados del 11 de Marzo de 2004 sobre cuatro trenes de la red de Cercanías de Madrid⁴.

La respuesta de la Unión Europea a los atentados de Madrid iba a suponer el inicio de un programa de trabajo que se aproximase a la protección de las infraestructuras críticas desde un punto de vista integral. Especialmente desde el establecimiento de un marco tanto legal como institucional que disponga de suficientes medios y cuente con actores preparados para prevenir riesgos y amenazas y, llegado el caso, intervenir para mitigar el impacto sobre la población, la economía y el territorio en caso de acontecimientos indeseables.

La aprobación de las directivas comunitarias “Prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas” y “Lucha contra el terrorismo: preparación y gestión de las consecuencias”, pone de manifiesto la importancia de la protección de infraestructuras críticas en cuanto a objetivos terroristas. Pero será la directiva Comunicación 702 del 20 de Octubre de 2004 sobre “Protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo” la que se centre en exclusiva en esta cuestión. Se trata de reconocer, tal y como lo expuso el Comisario de Justicia, Libertad y Seguridad, Franco Frattini, que:

“La seguridad y la economía de la Unión Europea, así como el bienestar de los ciudadanos están ligados a ciertas infraestructuras y servicios. (...) la interrupción de las mismas podría provocar la pérdida de vidas humanas y de bienes materiales, así como la merma de la confianza de los ciudadanos en la UE”⁵.

La Comunicación 702 se encargará de dar los primeros pasos en la elaboración de una estrategia global de protección de infraestructuras críticas mediante la adopción de medidas homogeneizadoras y de una definición común:

“Las infraestructuras críticas son aquellas instalaciones, redes, servicios y equipos físicos y de tecnología de la información cuya interrupción o destrucción tendría un impacto mayor en la salud, la seguridad o el bienestar económico de los ciudadanos o en el eficaz funcionamiento de los gobiernos de los Estados miembros. Las infraestructuras críticas están presentes en numerosos sectores de la economía: actividades bancarias y financieras, transporte y distribución, energía, servicios, salud, abastecimiento de alimentos, comunicaciones, administraciones públicas clave”⁶.

⁴“Informe Protección de Infraestructuras Críticas 2011”, S2 Grupo, p. 7, en <http://www.aeiseuridad.es/descargas/categoria6/4508139.pdf>.

⁵ “Boletín Quincenal de Información Europea, Europa-Euskadi”, nº 210 (diciembre 2006), p. 21, en http://www.euskadi.net/contenidos/informacion/boletin_europa_euskadi/es_boletin/adjuntos/europa-euskadi-210.pdf.

⁶ “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: “Protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo”, COM (2004) 702, Bruselas (20 de octubre del 2004), p. 3, en



Así como la descripción de aquellos riesgos y amenazas que enfrentan, destacando el terrorismo y el ciberterrorismo, que pueden tener efectos potencialmente devastadores a todos los niveles de seguridad si se origina un ataque combinado (físico y cibernético) o un efecto de cascada (por un efecto sinérgico entre industrias de infraestructuras interdependientes)⁷. Además, dado que la protección de las infraestructuras críticas depende en su mayor parte de los estados miembros, la directiva ofrece las pautas y criterios de identificación de aquellos factores que determinan el carácter crítico a una infraestructura o al elemento de una infraestructura.

Cabe destacar también, el rol prioritario del sector público como proveedor de seguridad incluso cuando las infraestructuras críticas se encuentran en manos de operadores privados, sin que esto suponga un agravio a la necesaria cooperación público-privada. La estrategia apuesta, además, por un enfoque preventivo con un papel fundamental de la gestión de la seguridad, que permiten el control de las infraestructuras más extensas mediante un sistema de técnicas de gestión de riesgos que sea capaz de identificar de forma efectiva aquellos puntos de máximo riesgo donde se concentrará la protección.

Pero, sin duda, el gran logro de la Comunicación en este ámbito será la puesta en marcha del Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas (PEPIC), con el objetivo de promover la creación de listas de infraestructuras críticas por parte de los Estados miembros en su territorio, preparar los análisis de vulnerabilidad y evaluación del riesgo, presentar soluciones y medidas de protección y fomentar la colaboración entre las empresas y las administraciones públicas en la protección de infraestructuras.

El objetivo de la Unión Europea es el de establecer una diferenciación entre las infraestructuras con efectos transfronterizos, que mediante el principio de subsidiariedad⁸ quedarán debajo del paraguas de la Unión, y aquellas que son responsabilidad exclusiva de los Estados miembros. A la vez se establece un marco común de actuación y se crea la red de información sobre alertas en infraestructuras críticas (Critical Infrastructure Warning Information Network, CIWIN), con el objetivo de compartir información sobre amenazas comunes y estrategias de gestión de riesgos, y el Comité Europeo de Normalización (CEN)⁹, para homogeneizar los marcos regulatorios sectoriales.

Para terminar de completar esta estrategia global de protección de infraestructuras críticas, la Unión Europea aprobará el 8 de Diciembre de 2008 la Directiva 2008/114/CE del Consejo sobre “La identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección”¹⁰, centrado en la protección de las infraestructuras de carácter transfronterizo en los ámbitos de la energía y el transporte, cuya seguridad afecta a toda la Unión teniendo en cuenta el elevado grado de interdependencia de las redes europeas. Se desarrolla así el concepto de “infraestructura crítica europea” o “ICE”, definida como:

“La infraestructura crítica situada en los Estados miembros cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente al menos a dos Estados miembros. La magnitud de la

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0702:FIN:ES:PDF>.

⁷ *Ibid.*, pag 3.

⁸ *Ibid.*, pag 7.

⁹ “Informe Protección de Infraestructuras Críticas 2011”, S2 Grupo, p. 11, en

<http://www.aeiseguridad.es/descargas/categoria6/4508139.pdf>.

¹⁰ Si bien cabe destacar que el 17 de noviembre de 2005, la Comisión adoptó el Libro Verde sobre un Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas, en el que se exponían las posibilidades de actuación para el establecimiento del Programa y de la Red de información sobre alertas en infraestructuras críticas (CIWIN).



incidencia se valorará en función de criterios horizontales, como los efectos de las dependencias intersectoriales en otros tipos de infraestructuras”¹¹.

Asimismo la Directiva se encarga de establecer los criterios de responsabilidad en la protección de las infraestructuras críticas, que recae a los Estados miembro y a los operadores, los criterios de identificación y designación de las ICE, los procedimientos de los planes de seguridad de los operadores, la figura del responsable de enlace para la seguridad y, por último, la evaluación de las amenazas que afectan a los distintos subsectores de las ICE.

3. El valor de las infraestructuras críticas en la seguridad nacional de España: el engarce europeo y las Estrategias de Seguridad Nacional de 2011 y 2013

La protección de las infraestructuras críticas aparece en el debate sobre la seguridad nacional española a partir del impulso dado por las iniciativas de la Unión Europea, a través, sobre todo, de la aprobación de la Comunicación 702 del 20 de Octubre de 2004 sobre “Protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo” y de la Directiva 2008/114/CE del Consejo sobre “La identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección”.

Con la implementación de la Comunicación 702, España pondrá en marcha por primera vez un Plan Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas (PNPIC), que se materializará en la creación del Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas (CNPIC), encargado de “impulsar y coordinar los mecanismos necesarios para garantizar la seguridad de las infraestructuras que proporcionan los servicios esenciales a nuestra sociedad, fomentando para ello la participación de todos y cada uno de los agentes del sistema en sus correspondientes ámbitos competenciales”¹².

Además, la aprobación de la Directiva 2008/114/CE del Consejo sobre “La identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección” será la base sobre la que se asiente la actual Ley española 08/2011 por la que se establecen las medidas para la Protección de Infraestructuras Críticas y el Real Decreto 704/2011 por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de Infraestructuras Críticas, que desarrolla la ley anterior.

Este sistema de protección se completará con la aprobación, el 24 de junio de 2011, de la Estrategia española de Seguridad Nacional (ESN) que se refiere a las infraestructuras críticas, los suministros y los servicios críticos como elementos están especialmente expuestos y uno de los principales objetivos a proteger de las Nuevas Amenazas. De hecho, se reconoce que son especialmente vulnerables a riesgos y amenazas no tradicionales, tales como los efectos del cambio climático, las consecuencias de la globalización y los ciberataques entre otros. Por tanto, se establece que los mecanismos de prevención en este ámbito deberán ir

¹¹ "Directiva 2008/114/CE del Consejo de 8 de diciembre de 2008 sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección", *Diario Oficial de la Unión Europea* L 345, p. 77, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:ES:PDF>.

¹² Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas, en <http://www.cnpic-es.es/>.



especialmente orientados en este sentido, así como la necesidad de tener protocolos de reacción debidamente establecidos. La estrategia propone una serie de ámbitos en los que es necesario avanzar para mejorar su seguridad¹³:

- La consolidación de los instrumentos para la protección de las instalaciones.
- La mejora del marco regulador de los sectores críticos, introduciendo criterios de seguridad.
- El establecimiento de medidas que aumenten su fortaleza, incrementen su resistencia y refuercen sus capacidades de adaptación ante condiciones adversas.
- El diálogo y cooperación permanente entre las Administraciones Públicas y los operadores de infraestructuras y servicios.

La Estrategia de Seguridad Nacional del año 2013, va un paso más allá en la definición del papel que juegan las infraestructuras críticas en la seguridad nacional y establece que “El concepto de seguridad en el siglo XXI debe ser amplio y dinámico, para cubrir todos los ámbitos concernientes a la seguridad del Estado, y de sus ciudadanos, que son variables según las rápidas evoluciones del entorno estratégico y abarcan desde la defensa del territorio a la estabilidad económica y financiera o la protección de las infraestructuras críticas”¹⁴. Así, la protección de las infraestructuras críticas se articula como una de las doce líneas de actuación estratégica para garantizar la seguridad nacional con un objetivo prioritario: “robustecer las infraestructuras que proporcionan los servicios esenciales para la sociedad”¹⁵.

Se considera que tanto los riesgos como las amenazas sobre las infraestructuras críticas españolas son múltiples y van desde las causas naturales, sanitarias o industriales, al error humano o los imprevistos tecnológicos. Sin embargo, son aquellos ataques de carácter intencional, ya sean físicos (terrorismo) o cibernéticos, los que revisten una mayor peligrosidad. La Estrategia de Seguridad Nacional establece siete líneas de actuación estratégica con el objetivo de mejorar la seguridad de las infraestructuras críticas¹⁶:

- Responsabilidad compartida y cooperación público-privada.
- Planificación escalonada.
- Equilibrio y eficiencia.
- Resiliencia.
- Coordinación.
- Cooperación internacional.

¹³ "Estrategia Española de Seguridad" (2011), p. 82, en http://www.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB_05_01_Document03.pdf.

¹⁴ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 6, en http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D/0/Seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblepdf.pdf.

¹⁵ *Ibid.*, p. 51.

¹⁶ *Ibid.*, *Idem.*



-Garantía en la seguridad de las infraestructuras críticas conforme a lo expuesto en el Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (PNPIC).

4. Valoración crítica

El principal aspecto positivo a destacar en cuanto a la Protección de las Infraestructuras Críticas (PIC) se refiere es que la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2011 y la de 2013 demuestra que se asume la necesidad de abarcar este ámbito de manera concreta.

Con anterioridad a estos documentos la PIC se contemplaba dentro de otros ámbitos relativos a la seguridad, debido a la naturaleza misma de estas infraestructuras, que las hace estar ligadas inseparablemente a estos ámbitos. No obstante, resulta imprescindible separar, el concepto de la seguridad del ámbito, de la seguridad de las infraestructuras que utiliza para o en las que se inscribe el desarrollo de su actividad, para garantizar un desarrollo optimizado de ambos aspectos.

En este contexto, España ha realizado un gran avance teniendo en cuenta que, siguiendo las líneas de acción generales establecidas por el Programa Europeo de Protección de Infraestructuras Críticas (PEPIC) y por la Directiva Europea 2008/114/CE¹⁷ del Consejo, sobre la “Identificación y Designación de Infraestructuras Críticas Europeas y Evaluación de la Necesidad de Mejorar su Protección”, se ha procedido a la publicación de un marco legal específico mediante un Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas y más tarde mediante la Ley 8/2011 sobre “Protección de las Infraestructuras Críticas” (Ley PIC), así como la creación de un Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas (CNPIC)¹⁸.

Estos factores colocan a España en línea con los principales socios europeos, que han seguido en su mayor parte la línea marcada por la UE. No obstante cuando se realiza un análisis comparado con otros socios individualmente se puede observar que en este sentido España ha avanzado de manera inercial puesto que no ha aportado prácticamente ningún factor adicional a lo establecido por el PEPIC y la Directiva 2008/114/CE.

En concreto, otros socios de la UE tales como Francia o Gran Bretaña, han realizado una labor más extensiva en este ámbito, estableciendo un marco según el cual se identifican y priorizan las amenazas en función de su probabilidad e impacto.

En este sentido, la ESN 2011 y la ESN 2013 se limitan a cumplir y exponer los parámetros establecidos desde la Unión Europea, y únicamente en la Ley PIC se menciona una clasificación y priorización pero atañe únicamente a la reacción en caso de graves interrupciones y ataques¹⁹.

El ámbito de la cooperación europea está, no obstante, en este sentido más desarrollado que el ámbito de la cooperación atlántica. Como eje principal de la colaboración en materia de

¹⁷ "Directiva 2008/114/CE del Consejo", *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 345/75 (23 de diciembre del 2008), en http://www.cnpices.es/Biblioteca/Legislacion/Generico/Directiva_EPCIP_ES_como_publicada.pdf.

¹⁸ "Ley 8/2011 de 28 de Abril", *Boletín Oficial del Estado*, nº 102 (29 de Abril de 2011), Sección I, p. 43370, en http://www.cnpic-es.es/Biblioteca/Legislacion/Generico/Ley_8-2011_PIC.pdf.

¹⁹ *Ibid.*



seguridad euro-atlántica, la OTAN se perfila como la organización de referencia para la protección de infraestructuras críticas.

De hecho, en años recientes, la OTAN ha prestado un especial interés a este ámbito. Dentro de la redefinición del papel de la Alianza Atlántica en un entorno rápidamente cambiante y mucho más exigente desde el punto de vista de la seguridad, sobre todo debido a la naturaleza de las nuevas amenazas, se ha debatido el papel que esta debe jugar en la protección de las infraestructuras críticas²⁰.

El principal eje del debate ha girado en torno a cuales son las amenazas más probables y a cuales debe dar una respuesta prioritaria. El punto fundamental del debate radica en que la OTAN es una organización eminentemente militar, y muchas de las amenazas son de carácter no militar o estatal, y por tanto resulta discutible si una intervención de la Alianza resultaría conveniente o incluso si legal desde el punto de vista del derecho internacional. Otro punto fundamental es el hecho de que dada su naturaleza especial, las infraestructuras críticas están expuestas a todo tipo de riesgos y amenazas. En un entorno en el que estos cambian y se refinan constantemente, la evaluación de los mismos resulta una tarea cada vez más complicada.

Para solventar el debate en cierta medida, la OTAN ha puesto su prioridad en aquellos riesgos y amenazas que puedan tener un origen estatal, centrándose especialmente en los ámbitos de seguridad tecnológicos y logísticos y dando la menor prioridad al ámbito económico, centrándose así en temas como la seguridad de la infraestructura energética y de transporte y la ciberseguridad²¹.

En este sentido, España queda igualmente descolgada dado que al no existir la priorización y clasificación de riesgos y amenazas resulta muy difícil establecer planes de acción y, sobre todo, de prevención concretos y eficaces.

En este mismo hilo, la principal crítica a realizar a la ESN 2011 y 2013 es su nula aportación en este ámbito. Es cierto que como considera la OTAN los riesgos y amenazas en el nuevo contexto son cambiantes y crecientemente complejos, y que las infraestructuras críticas de una forma u otra están expuestas a todos ellos, pero resulta imprescindible analizarlos y evaluarlos individualmente y en conjunto para establecer un sistema coherente de clasificación en función de su probabilidad y su impacto en cada ámbito concreto, para así poder comenzar a garantizar la seguridad de dichos ámbitos.

Sin un sistema de clasificación organizado y coherente, resulta mucho más difícil establecer e implementar planes de evaluación, prevención y mitigación de los riesgos y amenazas sea cual sea su naturaleza.

La ausencia de un marco temporal también va ligada a la ausencia de definición de riesgos y amenazas. Teniendo en cuenta que en España no existía un ámbito exclusivo de seguridad dedicado a la protección de las Infraestructuras Críticas antes de 2011, uno de los primeros pasos a tomar debería haber sido sin duda la elaboración de un calendario de acción,

²⁰ "Improving NATO's capabilities", OTAN, en http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49137.htm?selectedLocale=en.

²¹ "NATO and cyber defence", OTAN, en http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_78170.htm?selectedLocale=en.



que estableciese una serie de fechas y objetivos basados en la clasificación antes mencionada y en los recursos disponibles.

En este sentido, únicamente se ha seguido la estela marcada por la UE, sin concretar planes de acción específicos. El punto ausente más notable es el no establecimiento de mecanismos de prevención eficaces. El modelo de protección de las infraestructuras críticas es esencialmente reactivo, especialmente en lo referente a las nuevas amenazas.

Otro aspecto parcialmente erróneo de la estrategia es el hincapié que hace sobre la importancia de fomentar la colaboración público-privada para la protección de las infraestructuras críticas. Se parte de la consideración de que muchas de estas infraestructuras se encuentran bajo gestión completamente privada y que por lo tanto resulta inevitable que parte de la responsabilidad de su seguridad recaiga en manos de sus gestores.

Sin embargo, consideraciones de tipo tanto teórico como empírico pueden llevar a la conclusión de que este modelo es contrario al interés nacional a medio y largo plazo y probablemente también a corto. Desde el punto de vista teórico se puede afirmar que el objetivo de una empresa privada en un contexto de mercado libre es el beneficio por encima de cualquier otra consideración, incluido el interés nacional; en la práctica se ha podido comprobar recientemente como la infraestructura de determinados sectores críticos para el bienestar general y la prosperidad económica nacional, cuya gestión se encuentra en manos privadas, tales como el sector de la banca o la energía, se ha visto mermada o ha presentado graves disfunciones que han afectado tanto a ciudadanos individuales como a la Nación en su conjunto.

En este sentido estamos asistiendo recientemente a un discurso político que aboga por continuar en este sentido, es decir el de depositar la gestión de infraestructuras críticas en manos privadas. El ejemplo más notable es probablemente el del proyecto de privatización de una parte de la red de sanidad. En este sentido, la seguridad de la infraestructura sanitaria no quedaría garantizada, dado que quedaría sujeta a la rentabilidad que pudiera generar. Tampoco queda garantizado un incremento en la inversión a largo plazo dado que siempre quedaría sujeta a las exigencias del mercado, que por otro lado está globalizado y es cada vez más competitivo. Esto a largo plazo podría significar que la gestión de parte de la infraestructura crítica nacional estaría en manos no sólo privadas sino además extranjeras, con la consiguiente pérdida de soberanía en general y vulnerabilidad de sectores esenciales.

Un último punto que cabe destacar, y que engarza directamente con el tema de la globalización de los mercados, es el relativo a la protección de las infraestructuras críticas en el extranjero. Cabe destacar que sectores fundamentales como la banca, la energía, las telecomunicaciones o el transporte disponen de parte de su infraestructura en el extranjero. Si bien un ataque, accidente o alguna otra disrupción grave en su funcionamiento no supondrían un impacto muy grave contra ciudadanos españoles, si podrían suponer un grave impacto económico cuyas repercusiones se harían sentir también en España, así como un posible impacto político tanto de cara a la política interior como exterior.

Los documentos ESN 2011 y 2013 no suponen un avance en este sentido dado que la protección de estos activos en el extranjero queda obviada. Si tenemos en cuenta que la gestión de estas infraestructuras se encuentra en manos privadas, el único apoyo estatal proveniente de España para contribuir a su seguridad son las gestiones diplomáticas que se puedan llevar a cabo en cada momento y circunstancia, y que dependerán enormemente de las buenas relaciones o no que se mantengan con el país que acoja dichas infraestructuras.



Las infraestructuras en el extranjero suponen además un reto adicional para la seguridad, dado que siguiendo los mecanismos de externalización para la optimización de costes y especialización de las funciones del trabajo, muchas veces la seguridad física y virtual *in situ* de estas infraestructuras se encuentra en manos de Estados o empresas extranjeras, que pueden tener sus propias agendas e intereses contrapuestos a los de España.

5. La aplicación de los principios de la estrategia

Las ESN 2011 y 2013 establecen una serie de principios de aplicación en todos los ámbitos de seguridad²²:

- Unidad de acción y armonización de recursos del estado e implicación de la sociedad.
- Anticipación y prevención.
- Priorización de recursos y optimización del empleo.
- Capacidad de resistencia y recuperación de los recursos humanos y materiales.

Analizando el planteamiento en el documento respecto a la protección de las infraestructuras críticas, desgraciadamente se puede afirmar que estos principios no se aplican en su mayoría en este ámbito concreto, y que además, tal y como está planteado, su aplicabilidad queda en duda.

El problema de base es la falta de definición ya mencionada de los riesgos y amenazas a los que se ven expuestas las infraestructuras críticas, y un sistema de priorización de los mismos. Esto conlleva una dificultad añadida para elaborar planes de acción y prevención concretos. Sin planes elaborados y optimizados resulta a su vez muy difícil conseguir una unidad de acción y una armonización de los recursos, así como una optimización del empleo por parte del Estado.

A esto hay que añadir que a los actores que participan en la protección y en la mitigación del daño causado por cualquier disrupción en las infraestructuras críticas ven muchas veces sus competencias solapadas. Un ejemplo claro de esto puede ser la Unidad Militar de Emergencias, que está preparada para responder a emergencias de carácter militar, como ataques RNBQ, pero que a su vez ha venido desarrollando labores de protección civil, tales como rescates o intervención en extinción de incendios. Este último tipo de intervenciones quedan muy distantes del ámbito de actuación que debería tener una unidad militar y constituyen un ejemplo claro de falta de armonización de recursos y optimización del empleo.

Por el mismo problema de base, resulta muy difícil desarrollar mecanismos óptimos de prevención de riesgos y anticiparse a los mismos. Teniendo en cuenta que el marco legal

²²"Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), en http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D/0/Seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblepdf.pdf.



actual únicamente clasifica los riesgos y amenazas en función de su impacto, el sistema de protección de las infraestructuras críticas es fundamentalmente reactivo.

Esto a su vez conlleva un problema de mitigación del daño. La legislación introduce el concepto de Resiliencia como fundamental²³. Es decir, da una gran importancia a que en caso de cualquier disrupción, ya sea accidental o intencionada, las infraestructuras críticas puedan seguir prestando el servicio que proporcionasen a la sociedad, aunque sea a niveles reducidos o sub-óptimos. Sin embargo, hay que señalar que sin un mecanismo de prevención y anticipación adecuado, es mucho más difícil aplicar el concepto de la Resiliencia. La implementación de mecanismos de anticipación eficaces no supone una garantía de seguridad ni de evitar al 100% accidentes o ataques, pero sí que añaden una posibilidad elevada y real de impedirlos parcialmente o mitigar su impacto, lo que supone a su vez un añadido a la hora de garantizar que las infraestructuras sigan cumpliendo con su función.

De lo anteriormente expuesto se puede deducir que si no cambia el planteamiento base de la protección de infraestructuras críticas, los principios de la estrategia no sólo van a no estar aplicados en este ámbito, sino que su aplicabilidad será muy complicada. Sin establecer definiciones claras desde el punto de partida de los problemas que este ámbito enfrenta en la actualidad, y a los que previsiblemente deba hacer frente en el futuro, resulta muy difícil abordar el tema de manera eficaz.

6. La protección de las infraestructuras críticas en otros países: nuevas perspectivas

Durante los últimos años han sido varios los países entre los que ha crecido la preocupación por garantizar la seguridad y reducir la vulnerabilidad de las infraestructuras esenciales del estado frente a amenazas y riesgos de distinta naturaleza. Así lo han puesto de manifiesto las últimas estrategias de seguridad nacional aprobadas por Finlandia, Japón, Reino Unido, Estados Unidos, Australia y Francia.

La estrategia de seguridad finlandesa²⁴ analiza la protección de las infraestructuras críticas de forma exhaustiva, haciendo hincapié en la importancia de mantener un enfoque holístico en materia de seguridad. Pone especial énfasis en la seguridad de la cadena de suministros y el fomento de los mecanismos de resiliencia, con el objetivo de mantener las funciones básicas vitales del Estado. Además, el nuevo papel de los actores privados en las funciones vitales sociedad obliga a intensificar la cooperación entre el Gobierno y la comunidad económica, atendiendo a los nuevos desafíos planteados por la crisis económica y la mayor interdependencia de una sociedad globalizada, entre ellos la posibilidad de deslocalizar en otros países infraestructuras esenciales.

La estrategia de seguridad japonesa²⁵ se centra, principalmente, en la prevención de ataques cibernéticos a sus infraestructuras de interés nacional como principal amenaza. Hace una mención especial a la posibilidad de que los Estados sean responsables de estas actuaciones y busca como objetivo último la mejora de la base intelectual del país para

²³ *Ibid.*

²⁴ "Finnish Security and Defence Policy", Prime Minister Office, Helsinki (2012), pp. 91-93, en http://vnk.fi/julkaisukansio/2012/j05-suomen-turvallisuus-j06-finlands-sakerhet/PDF/VNKJ0113_LR_En.pdf.

²⁵ "Japan National Security Strategy", Japan Prime Minister, Tokyo (17 de diciembre del 2013), pp. 17-19, en <http://www.cas.go.jp/jp/siryoku/131217anzenhoshou/nss-e.pdf>.



mejorar las capacidades tecnológicas, especialmente las capacidades de comunicación, que suponen el motor de la fuerza económica y de seguridad japonesa.

Una aproximación similar articula el Libro Blanco de la Defensa de Francia²⁶, que concentra sus esfuerzos en la protección del potencial científico y técnico de la nación como vía prioritaria para prevenir los ataques a sus infraestructuras. La estrategia cataloga 12 sectores de actividad considerados vitales para la continuidad de las funciones esenciales del Estado y se centra en la lucha contra los ataques cibernéticos, especialmente aquellos que apunten a los sistemas de información estatales. Para garantizar su seguridad Francia considera indispensable mantener la capacidad de producir dispositivos de seguridad autónomos de detección de ataques y mejorar su competencia en las comunicaciones electrónicas, sobre todo en la fabricación de equipos y componentes.

En cuanto a las estrategias de seguridad del mundo anglosajón (Australia, Reino Unido y Estados Unidos), presentan diferencias notables. La estrategia australiana²⁷ es la más somera respecto a este tema, centrándose en la importancia de reforzar la resiliencia de la población, activos, infraestructuras e instituciones, para lo que han creado un foro de debate con expertos en la materia. La aproximación estadounidense²⁸ se centra en la reducción de la vulnerabilidad frente a ataques y ciberataques en ámbitos concretos considerados prioritarios: la red de transportes, la red eléctrica y la economía, esta última considerada especialmente vulnerable a los ataques cibernéticos, lo que convierte al ciberespacio es un área clave de la actuación estatal. La estrategia de Reino Unido²⁹, por el contrario, nos ofrece un análisis y priorización exhaustiva de los riesgos y amenazas que enfrenta cada sector de actividad de las infraestructuras críticas, mediante el desarrollo de una metodología propia de prevención de riesgos. El papel de la ciberseguridad también es prioritario en la estrategia concluyendo que una mejora de la inversión en el binomio tecnología-capital humana será determinante para garantizar la seguridad del país.

7. Un nuevo enfoque para la protección de las infraestructuras críticas en España

El punto básico y necesario para un nuevo enfoque en la protección de infraestructuras críticas en España debe ser el de subsanar las lagunas más importantes respecto al actual, como realizar una definición clara del sujeto, que incluya no sólo el objeto que debe ser protegido, sino también los riesgos y amenazas a los que se ve expuesto y a los que previsiblemente se verá expuesto en un futuro próximo, así como un marco en que quede claramente establecido cuales son los objetivos prioritarios. En este sentido resulta aconsejable seguir un modelo de elaboración del documento similar al de Gran Bretaña, que

²⁶Livre blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale", Ministerio de defensa, París (2013), pp. 104-107, en http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/livre-blanc-sur-la-defense-et-la-securite-nationale_2013.pdf.

²⁷"Strong and Secure. A Strategy for Australia's National Security", Australian Government-Office of the Prime Minister, Canberra (2013), p. 21, en <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=167267>.

²⁸"National Security Strategy of the United States of America", White House, Washington (May 2010), pp. 27-33, en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

²⁹"A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy", Ministry of Defence, Londres (Octubre 2010), pp. 28-35, en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf.



establece un sistema claro de evaluación de riesgos y amenazas en función de su impacto y probabilidad, basado en una metodología también incluida en el documento.

Otro punto fundamental es establecer una serie de objetivos realistas en función de dicha definición, tales como la elaboración de planes específicos para cada sector, que definan los riesgos y amenazas generales a los que cada uno está expuesto y que actores deben intervenir en cada una de las fases (evaluación, prevención y mitigación del daño) y bajo que jerarquía administrativa y territorial, aprovechando el marco jurídico ya proporcionado por las directivas europeas y la Ley PIC. Así mismo resulta imprescindible la elaboración de un calendario realista para alcanzar estos objetivos.

Se debe distinguir también entre aquellas amenazas y riesgos que correspondan a la seguridad y aquellos que correspondan a la defensa para así poder llevar a cabo una división eficaz del trabajo y una optimización de los recursos humanos y materiales de la Nación.

En el caso concreto de España, los principales riesgos y amenazas a los que las infraestructuras críticas están probablemente expuestas es a ataques terroristas, ciberataques y las consecuencias perniciosas derivadas de la cada vez mayor pérdida de soberanía económica. A largo plazo, hay que añadir los efectos disruptores ligados a las consecuencias de la crisis económica, a la inestabilidad en nuestra área geográfica más próxima y a los efectos del cambio climático sobre nuestro territorio nacional y las necesidades y exigencias que previsiblemente genere.

La PIC debería enfocarse en estos aspectos. Se debería también fomentar mucho la colaboración europea y atlántica, pero también se debería definir mucho mejor la participación de España en la misma así como las aportaciones específicas que puede realizar, por ejemplo como nexo con Hispanoamérica y con el Mediterráneo, donde se encuentran situadas muchas infraestructuras críticas tanto españolas como del resto de socios de la UE, y trabajar activamente por demostrar los resultados de estas aportaciones aunque suponga un esfuerzo presupuestario.

Además es esencial que el enfoque siga un planteamiento realista respecto al contexto en el que se encuentra específicamente España. La escasez presupuestaria traída por la crisis económica actual supone graves limitaciones en todos los ámbitos de las políticas públicas, incluidas las políticas de seguridad y defensa. Resulta por lo tanto fundamental que el documento asuma cuales deben ser las prioridades fundamentales para garantizar la seguridad de las infraestructuras críticas.

Se debe poner un énfasis mucho mayor en el desarrollo del potencial científico y técnico de la nación, haciendo especial mención a la importancia de mantener una red de centros de investigación nacionales que abarquen todos los ámbitos y que puedan realizar aportaciones aplicables a todos los ámbitos de seguridad, incluyendo las infraestructuras críticas, con especial enfoque hacia las nuevas amenazas.

Adicionalmente, el nuevo enfoque debe superar algunas concepciones obsoletas en las que actualmente está basado. Se debe considerar especialmente que el entorno actual está sujeto a cambios cada vez más rápidos y de mayor calado. La balanza de la seguridad internacional se inclina cada vez más hacia los actores y las regiones emergentes, lo que está alterando las prioridades de todos los actores. En este contexto se inscriben las nuevas amenazas, y la adaptación a las mismas será crucial en el futuro.



Resulta fundamental reconocer la relevancia del papel que los estados juegan a la hora de prevenir, pero también al desarrollar sus capacidades ofensivas utilizando estas nuevas estrategias. En concreto, resulta imprescindible tener en cuenta que las capacidades ofensivas electrónicas y digitales están siendo desarrolladas rápidamente por las principales potencias militares del mundo, y uno de los principales fines para el desarrollo de estas capacidades es el ataque a las infraestructuras críticas de los países objetivo, lo cual puede provocar daños difícilmente reversibles a cualquier afectado.

Es necesario asumir que, en el contexto actual, las infraestructuras críticas se ven expuestas de manera cada vez mayor a amenazas digitales de origen no estatal, pero también estatal. Estas amenazas se han vuelto crecientemente complejas, sobrepasando en muchos casos las capacidades de reacción de muchos estados, llegando a afectar a infraestructuras críticas a todos los niveles³⁰. El papel de los servicios de inteligencia, en estrecha colaboración con sectores muy especializados de las esferas civil y militar, es fundamental para la prevención y mitigación del daño en estos casos, pero también lo es en el caso contrario.

Hasta el momento, los ataques se han centrado principalmente en el espionaje. Los casos de ataques directos contra infraestructuras más importantes hasta la fecha han sido contra Estonia en el año 2007 y contra Irán en el año 2010. Además, recientemente se ha hecho público que durante este mismo año se ha detectado un virus informático, denominado Turla, con un grado de sofisticación no visto hasta la fecha, cuya función es el espionaje y cuyo objetivo principal han sido los países miembros de la OTAN. Si bien la mayoría de analistas coinciden en que el probable origen de este ataque sea Rusia³¹, resultaría imposible confirmarlo a menos que el propio Estado reclama la autoría de los hechos. Estos ataques tomaron como objetivo las infraestructuras industriales y la administración de dichos países, causando graves daños al funcionamiento de las mismas y a las economías nacionales.

En este contexto, hay que tener en cuenta que España ocupa el sexto lugar en cuanto al ranking mundial de países con mayor número de ciberataques³². Esto pone de manifiesto por un lado la gran vulnerabilidad de las infraestructuras críticas nacionales, y por otro la necesidad inmediata de desarrollar las capacidades de prevención y mitigación del daño en este ámbito. En el caso español, resultan especialmente importante asegurar las infraestructuras relativas al suministro de agua y energía.

Hacer frente a estas amenazas debe ser una de las principales prioridades de seguridad en cualquier contexto, ya que representan un riesgo real y probable. Resulta por tanto fundamental que en el nuevo enfoque de seguridad se priorice de manera consistente la seguridad en este ámbito y se prevea el destino de recursos suficientes para garantizar por un lado un grado razonablemente alto de prevención de ataques en este sentido, y por otro, y fundamentalmente la resiliencia de las infraestructuras críticas ante la eventualidad de un ataque.

³⁰ Richmond, Riva: "Malware Hits Computerized Industrial Equipment", *The New York Times*, 24 de Septiembre de 2010, en http://bits.blogs.nytimes.com/2010/09/24/malware-hits-computerized-industrial-equipment/?_php=true&_type=blogs&_php=true&_type=blogs&_r=1.

³¹ Apps, Peter y Finkle, Jim: "Suspected Russian Spyware Turla Targets Europe, United States", *Reuters U.S. Edition*, 7 de Marzo de 2014, en <http://www.reuters.com/article/2014/03/07/us-russia-cyberespionage-insight-idUSBREA260YI20140307>.

³² Top 20 países por ciberataques, en "Cybercrime: Top 20 Countries", Europol, The Center to Fight Cybercrime (2010), en <http://www.intellectualtakeout.org/library/chart-graph/countries-cyber-attack>.



DE LA COOPERACIÓN A LA COMPETICIÓN: LA INTELIGENCIA ECONÓMICA EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

Gustavo Díaz¹
UNISCI

Resumen:

España está sufriendo el impacto de la falta de confianza de los mercados internacionales y ha tenido serios problemas en el acceso al crédito. Por lo que no descubrimos nada nuevo al afirmar que la economía es un factor transversal que condiciona, de forma directa e indirecta, nuestras alternativas en otros asuntos y es clave para la seguridad y el bienestar de un Estado. El cómo acomodar las estructuras nacionales de inteligencia para dar respuesta a las amenazas relacionadas con los asuntos económicos será un punto importante en las distintas estrategias de seguridad publicadas en España en 2011 y 2013. En este trabajo de investigación trataremos de arrojar luz sobre la situación actual de la llamada inteligencia económica en España y de cómo las distintas estrategias de seguridad nacional y documentos adyacentes de los distintos gobiernos, recogen y articulan esta importante herramienta (la inteligencia económica) para la protección y la promoción de los intereses de España en materia económica.

Palabras clave: Inteligencia económica, seguridad, economía, nacional, mercados.

Title in English: "From Cooperation to Competition: Economic Intelligence in the Framework of the National Security Strategy 2013"

Abstract:

Spain suffers the impact of a lack of credibility in the international markets and has gone through serious problems in its access to credit. It is far from a novelty to state that the economy is a transversal factor that conditions, either directly or indirectly, our alternatives in other issues and that is key for a state's security and welfare. How to adjust national structures of intelligence to provide answers to threats related to economic issues has become a very important point in the security strategies published in 2011 and 2013. In this article, we will try to shed some light on the current situation of the so-called economic intelligence in Spain, and how each of the strategies of national security along with the accompanying documents from different governments, explain and articulate this important tool (economic intelligence) in order to protect and promote Spain's interests in the economic realm.

Keywords: *Economic intelligence, Security, Economy, National, Markets.*

Copyright © UNISCI, 2014.

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 Gustavo Díaz Matey es profesor asociado de la UCM y gestor de inteligencia de ICEX España, Exportación e Inversiones.



1. Introducción. Contexto general en el que se incardina el documento

Estamos siendo testigos de las consecuencias de la última crisis financiera y económica a nivel mundial. España y los españoles estamos sufriendo el impacto de la falta de confianza de los mercados internacionales y el acceso al crédito. Por lo que no descubrimos nada nuevo al afirmar que la economía es un factor transversal que condiciona, de forma directa e indirecta, nuestras alternativas en otros asuntos y es clave para la seguridad y el bienestar de un Estado. El cómo acomodar las estructuras nacionales de inteligencia para dar respuesta a las amenazas relacionadas con los asuntos económicos será un punto importante en las distintas estrategias de seguridad publicadas en España en 2011 y 2013.

En este trabajo de investigación trataremos de arrojar luz sobre la situación actual de la llamada inteligencia económica en España y de cómo las distintas estrategias de seguridad nacional y documentos adyacentes de los distintos gobiernos, recogen y articulan esta importante herramienta (la inteligencia económica) para la protección y la promoción de los intereses de España en materia económica. Cuyo objetivo último es el de anticipar y/o adaptarse al cambio a través de la capacidad de aplicar un entendimiento de la realidad en el momento oportuno.

Al terminar la Guerra Fría pensábamos que las relaciones internacionales entraban en una época donde el uso de la fuerza quedaría relegado a un segundo plano. Sin embargo, la historia nos enseña que el colapso de la Unión Soviética como unidad política en diciembre de 1991 simbolizó el paso a una nueva etapa en la diplomacia internacional mucho más insegura y a pesar de que se han producido cambios significativos desde entonces, nos encontramos ante un periodo con una gran violencia en la esfera internacional, donde coexisten nuevas manifestaciones de amenazas tradicionales con riesgos y amenazas completamente nuevas.² Esta idea, aunque se encuentra presente tanto en la Estrategia Española de Seguridad de 2011, como en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, no recoge con suficiente claridad y profundidad la situación actual de mayor incertidumbre e interdependencia en todo lo que tiene que ver con la seguridad en la esfera internacional.

“Afrontamos amenazas y riesgos transversales, interconectados y trasnacionales...”³.

“A los riesgos y amenazas tradicionales se suman, en efecto, otros nuevos de naturaleza generalmente trasnacional que se interconectan y potencian su peligrosidad a la vez que aparecen nuevos espacios abiertos que facilitan su expansión e impacto”⁴.

Para poder alcanzar a comprender el alcance de tales afirmaciones, debemos entender que, un escenario como el de la Guerra Fría, con todos sus riesgos y peligros, basada en las luchas de poder de las dos superpotencias, era más fácil de manejar que un mundo como el actual, donde los centros de decisión se han dispersado enormemente. De hecho, hoy en día los Estados son más débiles (en relación al impacto de las sorpresas estratégicas y la gestión de los riesgos y amenazas a los que deben hacer frente) de lo que solían ser debido

² Richard Ullman define “amenaza a la seguridad nacional” como: acción o secuencia de eventos que en un breve lapso de tiempo degradan la calidad de vida de los habitantes de un Estado o reducen la gama de opciones políticas a disposición de un gobierno, de un Estado, de particulares o de entidades no gubernamentales (personas, grupos, o empresas); Ullman, Richard H.: “Redefining Security”, *International Security*, vol. 8, nº 1 (Summer1983), p.133

³ “Estrategia Española de Seguridad” (2011).

⁴ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p.6



principalmente a que el desarrollo de las comunicaciones en Internet, ha hecho mucho más difícil para los gobiernos controlar los movimientos de personas e información, pero también a que el Estado se ve presionado por el incremento de poder de diversos actores internacionales (estatales y no estatales). Como resultado de este tipo de tendencias, el presente periodo en la historia puede ser caracterizado como de desregulación internacional; donde aún no están claras las nuevas reglas del juego.⁵

Nos encontramos ante un mundo que ya no es ordenado por Occidente, donde Europa está en declive como actor internacional y, por tanto, también sus políticas de condicionalidad en relación a la buena gobernanza y el respeto de los derechos humanos y en donde Estados Unidos se encuentra en clara retirada haciendo que el *eje atlántico* pierda importancia progresivamente a favor de la zona del Pacífico.⁶ Todo lo cual refuerza la posición internacional tanto de los mercados emergentes como de los actores no estatales.

Dicho esto, es necesario matizar que si bien durante toda la década de los 90 del siglo XX se convirtió casi en un cliché el asegurar que la competición y el mercado reemplazarían las luchas ideológicas que mantuvieron 40 años de Guerra Fría y que, debido a la globalización, el Estado quedaría en un segundo plano con el advenimiento de los mercados globales, estas ideas han quedado fuertemente matizadas debido a la crisis financiera internacional y a día de hoy los Estados siguen jugando un papel clave en las relaciones internacionales.

Este argumento es clave para entender, por un lado, el creciente interés de los diferentes Estados de nuestro entorno por la inteligencia económica en los últimos 20 años y la consecuente puesta en marcha de estructuras acordes con estas ideas. Algo reprochable a priori a las Estrategias de Seguridad españolas (tanto a la de 2011 como a la de 2013) las cuales mencionan el tema de la inteligencia económica de forma sucinta, aunque con un claro carácter transversal y aglutinador, estando presente como solución a muchos de los desafíos actuales, pero cuyo desarrollo legislativo posterior es, lamentablemente, aún una asignatura pendiente varias veces postergada.

Por otro lado, hoy en día los grandes desafíos globales y la falta de recursos propios suficientes nos imponen la necesidad de establecer alianzas, obligándonos a engarzar nuestros intereses vitales, ya a priori poco claros en su definición, a los intereses “comunes” de la Unión Europea quien, entre otras razones, debido al exceso de confianza en las capacidades del mercado, se encuentra inmersa en una profunda crisis.⁷ Paradójicamente, la necesidad de cooperación que proclama la Estrategia 2013, choca frontalmente con estos momentos de crisis internacional donde los Estados tienden a aplicar controles a las importaciones y las exportaciones para proteger sus mercados nacionales y, en última instancia, sus puestos de trabajo. Así, aunque es cierto que los Estados hacen de la cooperación una herramienta básica para hacer frente a las amenazas que se ciernen sobre la esfera internacional, también compiten para proteger lo que consideran sus intereses nacionales.

⁵ *Ibid.*, p.10.

⁶ Entrevista a Antonio Marquina Barrio (Diciembre de 2013).

⁷ Reflejada en el fracaso de la política de vecindad, las políticas migratorias de la Unión o en el fiasco de las políticas para el Mediterráneo.



2. La importancia creciente de los asuntos económicos en las agendas de seguridad de los Estados

Si el desarrollo de las potencias imperiales hizo que el mundo fuese mucho más grande, la globalización está haciendo que el mundo sea mucho más pequeño; donde las cuestiones económicas y la empresa han dejado de ser un elemento secundario y han pasado a convertirse en una cuestión capital de seguridad nacional.⁸ Donde el poder económico y no solo el militar es cada vez más un claro indicador del poder de un Estado. De hecho, hoy en día la economía ha adquirido un carácter global y sin embargo, la política sigue siendo mayoritariamente local.⁹ Es más, ya a principios de los años 90 el entonces director de la CIA, William Webster,¹⁰ afirmaba que a pesar de que la proliferación nuclear, el terrorismo y los conflictos regionales, las cuestiones económicas se encontraban en el primer puesto de las prioridades de la comunidad de inteligencia ya que el poder económico comenzaba a ser una pieza clave para el estatus de los Estados.¹¹

Sólo, tres años después, y en esta misma línea, R. James Woolsey, el entonces nuevo director de la CIA, afirmaba ante el Comité de Inteligencia del Senado estadounidense que el espionaje económico sería una cuestión clave para la comunidad de inteligencia estadounidense en los próximos años. Estas palabras no sólo refuerzan la idea de la importancia de la economía como factor clave de la seguridad nacional, también reflejan los esfuerzos de otros actores a este respecto.¹²

Más de veinte años más tarde, la Estrategia Española de Seguridad de 2011 recoge estas ideas “*El modelo económico sostenible es la base de la estabilidad y el desarrollo social*”.¹³ Y por tanto “...será responsabilidad del Estado y de los Agentes Económicos garantizar la integridad de los mercados y la fortaleza del sistema financiero, la seguridad del comercio y el fomento de un crecimiento económico equilibrado”.¹⁴ Algo que también se plasma en la

⁸ "Estrategia de Seguridad Nacional" (2013), p. 28; Barrería, José Luis: "El Servicio Secreto entra en la Guerra Económica", *El País*, 26 de marzo de 2012, en http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/03/26/actualidad/1332762326_179566.html; Rustmann, F. W. (2002): *CIA, Inc: Espionage and the craft of business intelligence*, Washington, D.C, Brassey's. p. 121; Wright, Jeffrey W.: "Intelligence and economic security", *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, vol. 5, nº 2 (1991), pp. 203-221; Sanz Roldan, Félix: "El Centro Nacional de Inteligencia ante el reto de la seguridad Económica", *Inteligencia y Seguridad*, nº 9 (Diciembre de 2010).

⁹ Sauv , P., y Zampetti, A. B. (1995): *New dimensions of market access in a globalising world economy*, Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD documents, París; Díaz A.: "El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España", Observatorio de la política exterior española (OPEX), *Documento de Trabajo*, nº 3 (2006), p.55; Brander, A. James (1998): "Economics of Economic intelligence", en Potter, E. H.: *Economic intelligence & national security*, Ottawa, Carleton University Press, p.206.

¹⁰ CIA Director Webster: "Remarks at the World Affairs Council of Boston", Boston, Massachusetts (12 April 1990), Central Intelligence Agency, Public Affairs, Washington.

¹¹ Autores como Jessica Tuchman Mathews, no tardaron en incluir en esta redefinición de lo que supone una amenaza a la seguridad nacional, los riesgos medioambientales, con características globales o la competición por el control de los recursos naturales ya en última estancia estos contribuyen a la degradación política y económica de un Estado.

¹² Hearing of the Senate Select Committee on Intelligence: "Nomination of R. James Woolsey to become Director of Central Intelligence" (2 February 1993); Michal, Kristen: "Business counterintelligence and the role of the U.S. intelligence community", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 7, nº 4 (1994); Sean, Gregory: "Economic Intelligence in the Post- Cold War Era: Issues for reform" (1997), en: <http://www.fas.org/irp/eprint/snyder/economic.htm>; Lewis, Jonathan E.: "National security and capital markets", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 6, nº4 (1993), p. 507.

¹³ "Estrategia Española de Seguridad" (2011), p.55.

¹⁴ *Ibid.*



Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, “*El concepto de seguridad en el siglo XXI debe ser amplio y dinámico, ... abarcan desde la defensa del territorio a la estabilidad económica y financiera o la protección de las infraestructuras críticas.*”¹⁵

Actualmente los distintos servicios de inteligencia occidentales se enfrentan a una creciente gama de cuestiones relacionadas con la economía con claras implicaciones en la seguridad nacional, como la transferencia de tecnología, el espionaje contra las empresas nacionales, problemas relacionados con la balanza comercial, el control de la deuda, y otros aspectos relacionados con la base de los mercados financieros altamente sofisticados e interdependientes; en este sentido cabe destacar el Proyecto de Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado español que plasma los esfuerzos que en la última década España ha realizado para incrementar su presencia económica en el exterior, (Art. 19) con varios ministerios implicados (capítulo I, Sujetos de la Acción Exterior del Estado) con el fin de maximizar las oportunidades para la empresa española y mejorar la unidad de acción y la coordinación en materias de acción exterior.¹⁶

De igual modo, la Ley 11/2002 de 6 de mayo de 2002 reguladora del Centro Nacional de Inteligencia español también está en esta línea cuando en su artículo 4a reza que una de las principales funciones del CNI será la de: “*Obtener, evaluar e interpretar información y difundir la inteligencia necesaria para proteger y promover los intereses políticos, económicos, industriales, comerciales y estratégicos de España, pudiendo actuar dentro o fuera del territorio nacional*”¹⁷ haciendo clara referencia no sólo a la importancia de proteger la economía y el comercio como intereses estratégicos de España también subraya el “promover” los intereses de España en estas materias, en referencia clave a la maximización de las oportunidades que la esfera internacional presenta. Posteriormente, pero también en esta línea, en 2010 Felix Sanz Roldán, Director del Centro Nacional de inteligencia afirmaba;

“*Los Servicios de inteligencia, lógicamente, no podían permanecer ajenos a esta nueva realidad y de una manera consciente situaron las cuestiones económicas como una de sus prioridades*”¹⁸

Comprobamos, por lo tanto, que junto con otros documentos estratégicos, ambas estrategias de seguridad españolas entienden la seguridad económica como parte esencial de nuestra seguridad.¹⁹ Ciertamente es que por las circunstancias actuales la inestabilidad económica es una de las principales amenazas y así podemos leer en la Estrategia de 2013 “*la crisis financiera y económica que actualmente afecta a España, a la zona euro y a parte importante de las economías mundiales representa uno de los mayores retos para la Seguridad Nacional y extrema la necesidad de ser eficientes en la respuesta*”.²⁰

Si atendemos a otras Estrategias de Seguridad en aliados y países de nuestro entorno, vemos cómo éstas también recogen la importancia de las cuestiones económicas en relación

¹⁵ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p.6.

¹⁶ “Proyecto de Ley de Acción y del Servicio Exterior del Estado español”, *Gobierno de España*, http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-51-1.PDF; http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2013/refc20130614#SevicioExterior.

¹⁷ Ley 11/2002 de 6 de mayo de 2002 reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/111-2002.html.

¹⁸ Sanz Roldán, Félix: “El Centro Nacional de Inteligencia ante el reto de la seguridad Económica”, *Inteligencia y Seguridad*, nº 9 (Diciembre de 2010), p.13.

¹⁹ “Estrategia Española de Seguridad” (2011), pp.12, 55.

²⁰ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. 6.



con la seguridad nacional.²¹ Aunque son los franceses los únicos que recogen el término “economic intelligence” en su Libro Blanco de 2013 de la Defensa y la Seguridad Nacional, casi todos los países de nuestro entorno tienen desarrollado sistemas de inteligencia económica.

Una cuestión central en este debate es si (o en qué medida) la Comunidad de Inteligencia de un Estado debería utilizar recursos para apoyar y proteger a las empresas nacionales, teniendo en cuenta el gran desarrollo de empresas de carácter multinacional “deslocalizadas” con poca o ninguna identificación estatal que difuminan lo que tradicionalmente se entiende por “ellos” y “nosotros”.²² Pero es más, se podría decir que la intervención de los servicios de inteligencia en cuestiones económicas podría crear imperfecciones en el mercado, duplicidad en vez de innovación, favorecer la ineficiencia y en hacer percibir la competición como una amenaza a la seguridad nacional y no como un factor necesario para el desarrollo y el progreso económico.²³

Consecuentemente, las empresas que sí son competitivas requieren al Estado un terreno de juego limpio en el que hacer negocios. De hecho, desde el punto de vista del Estado, el patrocinio de ciertas empresas como estratégicas para el interés nacional, puede desembocar en lo que se conoce como “el dilema del prisionero”, donde otros intereses del Estado se vean comprometidos por la presión de estas empresas ante la satisfacción de sus intereses propios, que naturalmente no serán coincidentes al 100 % con los del Estado.²⁴

El ejemplo de los Estados Unidos es paradigmático. A principios de los años 90 del siglo XX, Richard Helms afirmaba que la inteligencia debía proteger al tejido empresarial de los esfuerzos de espionaje de otros países, (en clara referencia a China y Francia), y en esta línea va la ley estadounidense contra el espionaje económico de 1996 (The Economic Espionage Act of 1996). Aunque curiosamente, como ha quedado puesto de manifiesto en el último año con las filtraciones de Wikileaks y Snowden, ha quedado claro que Estados Unidos lleva a cabo programas de espionaje masivo incluso contra sus aliados cercanos.²⁵ Parece claro que el Estado tiene cierta obligación de mejorar la competitividad del tejido industrial, mejorar la seguridad de la economía y de las empresas, defendiendo, en último

²¹ "The French White Paper on defence and national security" (2008), en http://www.ambafrance-ca.org/IMG/pdf/Livre_blanco_Press_kit_english_version.pdf; "A Strong Britain in an Age of Uncertainty"; "The National Security Strategy" (2010), en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf; "Australia's National Security Strategy" (23 de enero de 2013), en http://www.dpmc.gov.au/national_security/docs/national_security_strategy.pdf; "Finnish Security and Defence Policy" (2012), en: http://vnk.fi/julkaisukansio/2012/j05-suomen-turvallisuus-j06-finlandsakerhet/PDF/VNKJ0113_LR.En.pdf; "Japan National Security Strategy", (17 de diciembre 2013), en http://www.kantei.go.jp/foreign/96_abe/documents/2013/_icsFiles/afieldfile/2013/12/18/NSS.pdf; "US National Strategy" (2010), en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

²² En 1967 Harold Wilensky ya establecía en su libro "Organizational Intelligence" una conexión clara entre inteligencia y economía y posteriormente otros autores como Jeffery Wright y Abram Shulsky han ratificado esta línea; Wilensky, Harold H. (1967): *Organizational Intelligence*, New York, Basic Books; Wright, Jeffrey W.: "Intelligence and Economic Security", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 5, nº 2 (Summer 1991), pp. 203–221; Shulsky, Abram y Schmitt, Gary (2002): *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, Washington, DC, Brassey's, p. 6.

²³ Entre estos autores: Brander, A. James: "economics of economic intelligence", en: Potter, E. H. (1998): *Economic intelligence & national security*, Ottawa, Carleton University Press, p. 200.

²⁴ Axelrod, R. M. (1984): *The evolution of cooperation*, New York, Basic Books.

²⁵ "Testimony before the Senate's Intelligence Committee", *US Economic Espionage Act* (2 February 1993) en <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ294/html/PLAW-104publ294.htm>.



término, el sistema productivo español y potenciando la influencia del país.²⁶ Así se plasma en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, como una de las líneas de acción claves para conseguir la seguridad económica y financiera.²⁷

Sea como fuere, no nos llevemos a engaño, el uso de la inteligencia económica por parte de los Estados no sólo se traduce en posibles ventajas comerciales en un mercado cada vez más global, sino también en un posible incremento del poder relativo de los Estados y de su influencia en la esfera internacional (formas indirectas de conflicto). Esto, en última instancia, repercutirá necesariamente en los esfuerzos que deberán realizar los servicios de inteligencia de los distintos Estados sobre asuntos relacionados con la economía, entendiendo la inteligencia económica como un área en la que los distintos Estados, preocupados en la cooperación ante riesgos y amenazas transnacionales, compiten entre sí. En este sentido, aliados militares son claros competidores en estos asuntos como así lo recoge también la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 donde presenta la contrainteligencia como uno de los distintos ámbitos de actuación en los que España debe de hacer frente a los riesgos y amenazas.²⁸

“Adoptar medidas de contrainteligencia en la defensa de los intereses estratégicos, políticos y económicos de España, para prevenir, detectar y neutralizar las agresiones encubiertas procedentes de otros Estados, de sus servicios de inteligencia y de grupos o personas, que estén dirigidas a la obtención ilegal de información.”²⁹

3. Clarificación terminológica: ¿qué inteligencia económica?

Tenemos que reconocer que la preocupación por la inteligencia económica no es nueva y los temas económicos han estado presentes en las agendas de los distintos “aparatos” de inteligencia desde antes incluso de la creación del sistema de Estados, con la Paz de Westfalia en 1648.³⁰ Se suele decir que Richard Haklunyt (1552-1616) fue uno de los primeros espías económicos del mundo: sus actividades sirvieron de referencia para sentar las bases de lo que se entiende por inteligencia económica.³¹

En esta misma línea, posteriormente encontramos múltiples aproximaciones históricas como el reciente estudio de Keith Hamilton donde relata como Gran Bretaña utilizó fondos de los servicios de inteligencia para comprar bloques accionariales en los muelles de Estambul e

²⁶ Juliet, Allain (2006): Principios de la inteligencia Económica en España; Hernández, Rafael (2003): “La estrategia económica de los Estados, Estrategia Global”; Martín Barbero, Isaac: “Inteligencia Económica: tan lejos, tan cerca”, *Inteligencia y Seguridad*, nº 2 (2007), pp. 107-120.

²⁷ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. 44.

²⁸ Gómez, Juan: “Merkel: “Espiar a los amigos es totalmente inaceptable”, *El País*, 24 de octubre de 2013, en http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/24/actualidad/1382603983_947738.html; “EE UU dice que sus servicios de espionaje hacen “lo mismo que todos los países”, *El País*, 23 de octubre de 2013, en http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/23/actualidad/1382520326_074286.html; “La NSA espía los ordenadores de los diplomáticos franceses en Washington”, *El País*, 22 de octubre de 2013, en http://internacional.elpais.com/internacional/2013/10/22/actualidad/1382456741_632079.html.

²⁹ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p.39; ver también, p. 48.

³⁰ Champion, B.: “Spies (Look) Like Us: The Early Use of Business and Civilian Covers in Covert Operations”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 21, nº 3 (2008); Gordon, Don E.: “Winners and Losers”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 1, nº 3 (1986), p.1.

³¹ Haklunyt the Younger, Richard (1589): *The principal navigations, voyages and discoveries of the English nation*.



influir así sobre la posición de Turquía.³² El trabajo de John Farquharson, detallando los esfuerzos británicos para hacerse con tecnología y científicos alemanes tras la Segunda Guerra Mundial, el estudio de Christopher Andrew, describiendo el papel de la línea X capturando tecnología clave para el desarrollo económico de la Unión Soviética, o las aproximaciones a este objeto que han hecho Kristie Macrackis o Barrett J. Riordan.³³ Curiosamente, todas estas investigaciones tienen algo en común: los esfuerzos clandestinos, el espionaje. El espionaje económico es una función de la inteligencia económica, pero no toda la recolección de carácter económico se hace por medios clandestinos o ilegales. Algo que ya tienen en cuenta tanto la Estrategia Española de Seguridad de 2011, como la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013.³⁴

Así pues, partimos de la premisa de que la inteligencia económica tiene carácter estatal, por lo que tendrá como objetivo la ayuda al proceso de toma de decisiones de la política económica de un Estado, algo totalmente diferente tanto de la llamada “inteligencia competitiva”, como de la “inteligencia empresarial”.³⁵ Estas ideas no son nuevas, y tienen su base argumental en las ideas desarrolladas por Arthur Hulnick, quien siguiendo la estela argumental de otros autores en los años 80 del siglo XX afirmó en 2002 “hay que diferenciar entre la inteligencia para la competitividad de la inteligencia para el planeamiento estratégico”.³⁶ Esto quiere decir que el interés nacional y la protección de la seguridad nacional serán dos elementos claves de este término, como tendremos oportunidad de ver más adelante y que están directamente relacionados con las estructuras estatales tal y como hoy en día las conocemos.

Sin embargo, existe cierta confusión sobre qué entendemos por inteligencia económica y cuáles son sus elementos esenciales, lo que en última instancia condiciona la percepción del universo que investigamos y su posterior análisis. Es probable que, entre otras razones, esta situación se vea motivada por la existencia de intereses contrapuestos de quién se “aventura”

³² *Archivos del Banco de Inglaterra*, M5/538, en

<http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/archivedocs/wwh/2/p4c1p1324-1355.pdf>;

Hamilton, Keith: “Diplomatists, Not Men of Business: The Constantinople Quays Company in Edwardian Economic Diplomacy”, *Diplomacy & Statecraft*, vol. 25, nº 1 (2014); Jeffery, K. (2010): *MI6: The history of the Secret Intelligence Service, 1909-1949*, London, Bloomsbury.

³³ Farquharson, John: “Governed or Exploited? The British Acquisition of German Technology, 1945–48”, *Journal of Contemporary History*, vol. 32, nº 1 (1997), pp. 23–42; Christopher, Andrew y Mitrokhin, Vasili (2005): *The World Was Going Our Way: The KGB and the Battle for the Third World*, New York, Basic Books; Macrackis, Kristie: “Does Effective Espionage Lead to Success in Science and Technology? Lessons from the East German Ministry for State Security”, *Intelligence and National Security*, vol. 19, nº 1 (spring 2004), pp. 52–77; Barrett, J. Riordan: “State-Sponsored Economic Deception and Its Determinants”, *Intelligence and National Security*, vol. 17, nº 4 (Invierno 2002), pp. 1–30.

³⁴ “Estrategia Española de Seguridad” (2011), p. 68; “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. 34.

³⁵ Aunque llevada a cabo de manera informal desde tiempos inmemoriales, comienza a formalizarse su uso en los años 70 del siglo XX, experimentando un gran desarrollo durante los 80 con la publicación del libro de Michel Porter, “Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitor’s”; la inteligencia suele ser encuadrada, de forma errónea, en definiciones más amplias como es la de “Business Intelligence” o gestión del conocimiento. Por lo tanto, lo que se ha dado en llamar “Business Intelligence” (BI), y por otro lado el “Knowledge Management”, (KM) no son definiciones más amplias del término inteligencia y ha sido solo debido a que han sido apoyadas con cierto éxito por distintos sistemas de información, estos términos han tenido una mayor difusión en las empresas; Porter, M. E. (1980): *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors*, New York, Free Press; Levitskyi, Valentyn: “Economic Intelligence of the Modern State”, Naval Postgraduate School (March 2001), p.50; Yates, Ronald E.: “U.S. Intelligence Retools to Fight New Brand of Espionage”, *Chicago Tribune*, 30 agosto 1993., en http://articles.chicagotribune.com/1993-08-30/business/9308300057_1_economic-espionage-new-spies-foreign-companies-and-governments.

³⁶ A. Hulnick: “Risky Bussiness”, *Harvard International Review*, vol. 24, nº 2 (2002).



a establecer estas definiciones, pero esta falta de concreción terminológica existente en los primeros estudios sobre estos temas ha sido, lamentablemente, heredada hoy en día y como ya hemos apuntado en otras publicaciones la falta de claridad conceptual limita el avance de este campo de estudio (el de la inteligencia).

El concepto “inteligencia económica” fue acuñado por primera vez en Harvard por Michael Porter; posteriormente el término alcanzó gran relevancia en Francia con la publicación del “Informe Martre” en 1994, la creación de un Consejo de Orientación presidido por Bernard Esambert en 1995 y el Alto Responsable de Inteligencia Económica.³⁷

Por esas mismas fechas el libro preparado por la CIA (Central Intelligence Agency) en 1994, *A consumer guide to intelligence*, definía la inteligencia económica como “aquella inteligencia que concierne a las fuentes económicas, actividades y políticas incluidas la producción, la distribución y el consumo de bienes y servicios, trabajo, financiación, comercio, intercambios y cualquier otro tipo de aspecto del sistema económico internacional.”³⁸ En esta línea Garth Hancock, del Centro para el Comercio y la Diplomacia Comercial en el Instituto de Estudios Internacionales de Monterrey añade a esta definición que “la inteligencia económica es información económica estructurada y relevante para el encargado de tomar decisiones políticas o comerciales, incluyendo datos tecnológicos, financieros y económicos, a través de los cuales se pueda mejorar la posición relativa de la economía de un Estado”.³⁹

En definitiva según vemos en estas definiciones, la inteligencia económica tiene un claro componente estatal ya que ayuda a los Estados a conseguir objetivos regionales, recogiendo información – que es interpretada y diseminada a tiempo – para reducir la incertidumbre de los encargados de tomar decisiones. En esta línea, Philip Zelikow, afirmaba que la inteligencia económica presentaba cuatro condiciones básicas que la asilan y la distinguen de actividades llevadas a cabo por actores no estatales (como empresas). En primer lugar sirve para explotar capacidades de recolección únicas que posee el Estado; en segundo lugar opera en áreas donde no existe una información abierta, clara o suficiente; en tercer lugar opera donde el sector privado no puede llegar por razones evidentes relacionadas con la legalidad; y, por último, responde a requerimientos especiales basados en la seguridad nacional de un Estado.⁴⁰

Es decir, la inteligencia económica la llevan a cabo actores estatales, y está por tanto, relacionada no solo con cuestiones de carácter económico en relación a la seguridad nacional, sino también con el apoyo a las empresas nacionales con intereses en un Estado concreto con el fin de mejorar la posición relativa del mismo, quedando así ligada a la competición entre Estados y empresas por cuotas de mercado, y, en último término, por una posición estratégica en la esfera internacional.⁴¹ Pero, este es un tema hartamente complicado, ya que deberíamos

³⁷ Martre, Henri: *Rapport du groupe intelligence économique et stratégie des entreprises*, París, Comisariat general du plan (Février 1994), p.16 ; Commissariat Général du Plan: "Intelligence Économique Et Stratégie Des Entreprises" (1994), en

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000410/0000.pdf>.

³⁸ Central Intelligence Agency (1994): *A consumer's guide to intelligence*, (Washington, D.C.).

³⁹ Hancock, Garth: "U.S. Economic Intelligence Policy and Global Competition", *Monterey Review*, vol. XVI (Spring 1996), en <http://www.mis.edu/mreview/spring96/hancockart>.

⁴⁰ Zelikow, Philip: "American Economic Intelligence: Past Practice and Future Principles," *Intelligence and National Security*, Vol. 12, No. 1, 1997, pp. 164–177; Berkowitz, Bruce y Goodman (2002): *Allan Best Truth: Intelligence in the Information Age*, New Haven, Yale University Press.

⁴¹ Herzog, Jeffrey Owen: "Using Economic Intelligence to Achieve Regional Security Objectives", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol. 21, nº 2 (2008).



preguntarnos qué entendemos por empresas nacionales en el mundo actual y hasta donde debería apoyar un Estado a esas empresas llamadas “nacionales” con el fin de no menoscabar la libre competencia. Por otro lado, cierto es también que los Estados protegen sus llamados sectores estratégicos, por lo que esa dicotomía entre protección y desarrollo de lo nacional y libre competencia es un tema nada fácil de resolver y que determinará enormemente el futuro desarrollo del llamado Sistema de Inteligencia Económica en nuestro país, como ya lo hizo en su momento en Francia o en Alemania.

4. Líneas de acción sobre inteligencia en las distintas estrategias de seguridad españolas

La primera Estrategia de Seguridad Española publicada en 2011 por el gobierno de Jose Luis Rodriguez Zapatero ya recogía el ámbito informativo como una de las principales esferas sobre la que actuar con el fin de proteger la seguridad y la estabilidad de España.⁴² De igual modo, la Estrategia de 2013 del Gobierno de Mariano Rajoy también entiende que la información es un activo clave sobre el que actuar (cuando habla de la importancia de la marca España y la imagen en el exterior) pero también a proteger, cuando establece la contrainteligencia como una línea de acción estratégica para afrontar los riesgos y amenazas que se ciernen actualmente sobre nuestro país. Así, no sólo aboga por elaborar una normativa actualizada sobre la protección de información clasificada (la actual ley data de 1968)⁴³, sino que también entiende que hay Estados Grupos o individuos que realizan acciones hostiles contra intereses Españoles en el Exterior y por tanto es necesaria una labor de sensibilización protección. Es decir, el Estado español tiene que dedicar recursos a proteger las actividades de ciudadanos españoles en el exterior.⁴⁴

Ambas estrategias relacionan de forma directa la inteligencia con los asuntos económicos en relación a la seguridad nacional. Por tanto, después de su estudio detallado, en este punto concreto, podemos decir que la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 tiene un claro componente de continuidad con respecto a la redactada en 2011 por el gobierno Socialista. Dos diferencias principales: En primer lugar en la nueva Estrategia ya se nombra el término “crisis económica internacional” algo que en la de 2011 se obviaba. Por otro lado, la estrategia de 2013 recoge en sus líneas de acción un elemento clave en relación con la inteligencia aplicada a los temas económicos como es la contrainteligencia.⁴⁵

En este sentido, ya en 2011 se propuso crear un Sistema de Inteligencia Económica (SIE) con el fin de analizar la información relevante y facilitar la acción del Estado mediante una mejor toma de decisiones en este ámbito que mejore las capacidades de detección y prevención de actuaciones contrarias a los intereses globales de España y sus sectores estratégicos.⁴⁶ En definitiva, el gobierno socialista veía en esta medida una posibilidad de mejorar la capacidad de resistencia y la cooperación. Algo que también recoge la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de 2013 del gobierno de Mariano Rajoy en sus primeros

⁴² “Estrategia Española de Seguridad” (2011), p.10.

⁴³ Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, en https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1968-444.

⁴⁴ “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p. 48.

⁴⁵ *op. cit.*, p.39

⁴⁶ “Estrategia Española de Seguridad” (2011), p. 58.



párrafos cuando habla de la importancia de “la sostenibilidad en el uso de los recursos, la anticipación y la resiliencia”⁴⁷

Aunque la idea del SIE también queda reflejada en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, este punto queda desdibujado como la sexta línea de acción estratégica para avanzar en la seguridad económica y financiera, pero solo como una herramienta de apoyo más (entre otras que no especifica) para el fomento de los mecanismos de coordinación adecuados.⁴⁸ Si bien es verdad que dicha estrategia aboga por crear un Sistema de Seguridad Nacional en el que se incluiría dentro de uno de los llamados comités especializados los temas económicos al más alto nivel.

Lo cierto es que a día de hoy el SIE o cualquier otra estructura de similares características sigue sin arrancar debido principalmente a las tensiones internas entre distintos ministerios, luchas de poder entre distintas partes de la Administración española que entienden que deberían hacerse cargo de estas funciones (Ministerio de Economía, Presidencia...) y la reticencias que tiene el Centro Nacional de Inteligencia a “externalizar” este tipo de funciones incluyendo a otros agentes fuera de su Casa con los problemas que les está dando el CICO y el CNCA y con los problemas que tienen de reorganización de personal, ahora que el final de ETA parece más cerca.⁴⁹

Sin embargo, evitar duplicidades y compartir información dentro de la propia Administración sería paradójicamente uno de los objetivos principales del SIE con el fin de generar posiciones comunes algo que parece ser que choca a día de hoy con las luchas internas de poder dentro de los distintos Ministerios.

En aparente concordancia con lo anterior, en los servicios de inteligencia españoles se percibe una creciente inquietud por los asuntos empresariales y económicos. Sin embargo, en la práctica, a juzgar por el grueso de su trabajo y su asignación de recursos humanos y económicos, en España hay aún una transición pendiente. Ésta requiere un cambio cultural tanto en la manera en la que se perciben a sí mismos los servicios de inteligencia, como en la forma en la que se relacionan con las empresas y con los demás ámbitos públicos.

Tanto la Estrategia de 2011 como la de 2013 hacen referencia a la responsabilidad del sector privado y a la necesidad de definir un procedimiento adecuado de cooperación entre entidades privadas y autoridades públicas respectivamente.⁵⁰ Ciertamente es que urge la colaboración público privada en materia de inteligencia permanente y eficaz, más allá del puro suministro de coberturas por parte del sector privado a la parte pública y de la contrastación – a menudo apresurada – de referencias de posibles contactos o agentes por parte de la parte pública en favor de las empresas. Esta situación, en la que nos encontramos en la actualidad, ha de entenderse como fruto de una relación tradicional del mundo inteligencia con el de la empresa que ha sido puntual, táctica y carente de concepto. En España, hasta hace muy poco, economía y empresa se consideraban ajenas al interés de quienes han estado tradicionalmente a cargo de hacer inteligencia en el sector público, pero

⁴⁷ “Estrategia de Seguridad Nacional, un proyecto compartido” (2013), Gobierno de España, p.2, p.9

⁴⁸ *op. cit.*, p.44.

⁴⁹ Sanz Roldán, Félix: “El Centro Nacional de Inteligencia ante el reto de la seguridad Económica”, *Inteligencia y Seguridad*, nº 9 (Diciembre de 2010), p.18.

⁵⁰ “Estrategia Española de Seguridad” (2011), p.85; “Estrategia de Seguridad Nacional” (2013), p.44; Barrería, José Luis: “El Servicio Secreto entra en la Guerra Económica”, *El País*, 26 de marzo de 2012, en http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/03/26/actualidad/1332762326_179566.html.



también nuestras empresas han sido esquivas con los responsables de velar por los intereses públicos o incluso los han visto con recelo y hasta prevención.

5. Conclusión

En lo referente a cuestiones de inteligencia económica para el soporte a las decisiones estratégicas, “la Estrategia de Seguridad Nacional, un proyecto compartido” de 2013, aunque presenta diferencias con respecto a la anterior, podemos considerarlo un documento inercial, que presenta una solución de compromiso sin acuerdos sustantivos en lo que las necesidades específicas en materia de inteligencia.

El documento presenta la inteligencia económica de forma generalista, sin concretar un desarrollo posterior y basándose en soluciones de compromiso recurrentes en este tema. Como por ejemplo la panacea de la competición, que si bien es cierto que es muy importante en la actualidad, no podemos perder de vista la realidad que presenta cooperar entre las distintas partes de la propia Administración pública española; donde existe una importante dificultad tanto de comunicación como de cooperación que impide la creación de un sistema de inteligencia económica integrado que englobe a todos los actores de la Administración al más alto nivel. Lo cual sería deseable no solo para eliminar duplicidades, sino que también ayudaría a conseguir maximizar el uso de unos recursos cada vez más escasos y mejorar la eficiencia.

Si esta es la situación dentro de la propia Administración, no podemos ser tan ilusos de presentar la cooperación con otros actores como la clave para hacer frente tanto a las amenazas transnacionales como a las de carácter asimétrico ya que no podemos perder de vista que los Estados compiten entre sí en multitud de situaciones y los servicios de inteligencia son, por tanto, una parte más de la maquinaria estatal y por tanto defensores del interés nacional. La cooperación y el dialogo son importantes, pero en este campo, más que en cualquier otro, se coopera cuando existe una percepción de amenaza compartida que alinean unos intereses compartidos.

En esta misma línea, la inteligencia, en cualquier contexto y estructura sirve para entender la realidad, para darle sentido y tomar mejores decisiones por lo que en este caso, lamentablemente, la falta de entendimiento del contexto internacional y del entorno (a través de informaciones precisas que permitan hacer las preguntas adecuadas), condiciona las líneas de acción que recogen las dos Estrategias de Seguridad estudiadas para proteger esos llamados intereses nacionales, más aun cuando en España ya hemos perdido la soberanía económica. Pero también impide trabajar de forma proactiva en minimizar el impacto de los riesgos y amenazas al tiempo que limita nuestra capacidad de aprovechar las oportunidades.

Decía el Ministro de Defensa Español, Pedro Morenés, en diciembre de 2013, “*Tenemos que ser responsables de nuestra seguridad. Hay que tener en cuenta la realidad del mundo en el que vivimos, ya no vale teorizar. España necesita definir capacidades estratégicas para hacer frente a un entorno inestable e impredecible*”.⁵¹ No podemos estar más de acuerdo con estas afirmaciones, lástima que la Estrategia de Seguridad Nacional vaya por otros derroteros y no haga hincapié en lo esencial mejorar el bienestar y la seguridad de los españoles.

⁵¹ Morenés, Pedro: “La industria de defensa en España: Una estrategia de futuro”, Madrid (3 de diciembre de 2013).



Estos documentos introducen con calzador el tema de la inteligencia, sin entender realmente cómo puede articularse posteriormente un desarrollo posterior, dejando claro que las prisas y el carácter de urgencia son malos consejeros para una gestión eficiente del cambio ante un entorno dinámico que trata de ponerle cara al quién al tiempo que responde al cómo y al porqué. Un entorno lleno de incertidumbres que necesita herramientas que ayuden a la promoción del crecimiento y de la innovación y protección contra los actos delictivos, el desequilibrio de los mercados y control, contra las acciones especulativas y la creciente pérdida de control de la soberanía en materias económicas. En definitiva, estamos hablando de promover la influencia e incrementar la capacidad de resistencia.

Aunque en la Estrategia de 2013 no se explica cómo, parece claro que el desarrollo legislativo ulterior creará un Sistema de Inteligencia Económica, está por ver qué Ministerio lo controlará y qué asignación presupuestaria tendrá. Lo que sí parece claro es que dicho sistema se tendrá que ocupar no sólo de identificar riesgos y amenazas de carácter económico para España y proteger nuestros activos y sectores estratégicos críticos, sino también de la mejor penetración de las empresas españolas en los mercados exteriores. Es decir, tendrá que mejorar la cooperación público privada con el fin de mejorar la posición relativa del tejido empresarial español a través de la inteligencia empresarial con el fin de ayudar a identificar fortalezas y debilidades de la empresa orientadas al pleno desarrollo de su potencial humano y tecnológico.⁵² Donde el ICEX: España exportación e inversiones, está llamado a jugar un papel clave.

Por último, el reto de la inteligencia no sólo está en manos del Estado, la Empresa deberá concienciarse de la importancia de la implantación de este tipo de herramientas en los distintos niveles de sus estructuras. Para lo cual será clave el desarrollo de una llamada cultura de inteligencia con el fin de que la clase empresarial española y sobre todo las PYMES españolas conozcan cada vez más el potencial de este tipo de herramientas. Pero también sería recomendable la difícil tarea de la creación de unos estándares nacionales en relación a la oferta privada en materias de inteligencia con el fin de regular y profesionalizar el desempeño de labores de inteligencia en el sector privado.

⁵² de la Fuente Luis y Zunzarren, Hugo: “ Inteligencia Económica y Empresarial”, *Cinco Días*, 20 de junio de 2013 en http://cincodias.com/cincodias/2013/06/19/economia/1371656941_889831.html; Serra del Pino, Jordi: “Hacia un modelo de inteligencia holístico”, *Revista Hipótesis*, 4 de junio del 2013, en <http://revistahipotesis.com/2013/04/30/hacia-un-modelo-de-inteligencia-holistico/>.





LAS CUESTIONES ENERGÉTICAS EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

Rubén Herrero¹

Universidad Complutense (UCM) / UNISCI

Resumen:

La energía se torna en un aspecto capital de la sociedad global de hoy en día. Conseguir un combo energético diverso y eficiente es un factor esencial para la promoción y defensa de los intereses nacionales de España, así como de los de la Unión Europea. Este artículo analiza el cambiante escenario energético internacional, sus retos, amenazas e impacto sobre España y la Unión Europea, así como incluye diversas recomendaciones para conseguir una adecuada salvaguarda de nuestros intereses nacionales.

Palabras clave: Energía, seguridad energética, España, Estrategia de Seguridad Nacional, intereses nacionales, Unión Europea.

Title in English: "Energy Issues in the National Security Strategy 2013"

Abstract:

Energy becomes a capital aspect of our global society nowadays. A diversified and efficient energy mix is an essential factor for the promotion and defense of the national interests of Spain and the interests of the European Union. This article analyzes the changing international scenario on energy, its challenges, threats and impact on Spain and the European Union, and presents several recommendations for the adequate protection of our national interests.

Keywords: *Energy, Energetic Security, Spain, National Interests, National Security Strategy, European Union.*

Copyright © UNISCI, 2014.

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 El Dr. Rubén Herrero de Castro es profesor de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid, investigador senior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: rubenherrero@cps.ucm.es.



1. Introducción

La Estrategia de Seguridad Nacional, recientemente publicada en 2013 por el Gobierno de España, sorprende inicialmente en su conjunto por la poca profundidad conceptual con la que se refiere a toda una serie de retos y amenazas presentes en la sociedad internacional. Se limita a señalar aspectos muy generales y evidentes sin presentar o desarrollar líneas efectivas de acción. Da la sensación de ser un documento elaborado con la intención de agradar a todas las sensibilidades políticas, que evita mencionar cualquier aspecto susceptible de provocar polémica y/o rechazo. Estamos ante un documento plano, que no define abierta y claramente nuestros intereses nacionales. Al no proceder en este sentido, tampoco indica una estrategia creíble y razonablemente posible en la que se procederá en las diversas áreas que menciona el documento. Estamos ante un texto algo laxo que adolece de dirección y voluntad política, así como de valentía e imaginación en la proyección de futuros de cara a plantear alternativas y soluciones a los múltiples retos y amenazas que afectan a la sociedad global en su conjunto y a nuestro país en particular.

Todo lo comentado hasta este momento, podemos aplicarlo sin duda, al apartado del área de la Energía.

Respecto a este tema, vital para nuestros intereses y para la prosperidad económica y social, podemos señalar seis áreas de interés:

- a) Dependencia e independencia energética
- b) Abastecimiento y disponibilidad de energía
- c) Fuentes energéticas y producción de energía.
- d) Calidad energética, coste de la energía y competitividad económica
- e) Eficiencia energética
- f) Cambio climático
- g) Energía nuclear y prospectiva de nuevas fuentes de energía

De estos aspectos, la Estrategia Nacional de Defensa, sólo menciona brevemente los tres primeros y lo hace, como venimos comentando, de forma poco específica y convincente y sin presentar estrategia alguna. Resulta también sorprendente la ausencia de mención relevante al fenómeno del cambio climático y su impacto en el sector energético, en relación con factores como la producción, contaminación medioambiental y cumplimiento de compromisos suscritos en tal materia. El cambio climático, a pesar de su relevancia específica para nuestro país, no tiene en este documento siquiera un apartado propio, lo cual pone en entredicho el rigor, así como la seriedad de esta Estrategia Nacional de Defensa.

El documento objeto de análisis, se refiere de forma muy escueta a participar de las iniciativas energéticas que se desarrollen en la Unión Europea, pero de nuevo no plantea cuáles serán las acciones de Política Exterior que España abordará para defender sus intereses



nacionales en el seno de la UE. Ni tampoco parece tener en cuenta las nuevas variables que se han introducido en el escenario global energético².

2. Un nuevo escenario global

Tal y como recoge los últimos informes de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), la producción no convencional de gas y petróleo promovida por Estados Unidos, está cambiando la faz energética del planeta y produciendo dinámicas que juegan en contra del discurso europeo de la sostenibilidad en materia energética. Estados Unidos camina hacia la independencia energética³ practicando una narrativa de poder duro que se sustenta en la extracción no convencional de gas y petróleo a través de los procesos de fractura hidráulica (fracking)⁴. Se calcula que entre los años 2016 y 2020, Estados Unidos será el primer país productor de petróleo y entre 2020 y 2035, Estados Unidos, si se confirman las iniciales estimaciones, se convertirá en exportador de gas natural, aumentando su capacidad año tras año durante el lapso de tiempo mencionado⁵. No sólo Estados Unidos, sino otros actores de gran peso como China⁶ han empezado a practicar esta técnica, que cambia por completo diversas cuestiones relacionadas con la energía, relaciones de dependencia energética y política de precios en materia de energía a nivel global. Así por ejemplo, la liberación de carbón que Estados Unidos ya no consume, tiene como destino principal la UE, complicando por ejemplo, el objetivo de reducir emisiones de CO₂. O bien permitirá a los estadounidenses no sólo dominar las relaciones globales comerciales energéticas desde una perspectiva asimétrica favorable, sino que incrementará su competitividad comercial (al reducir en gran manera los costes derivados de la energía) y podría facilitar (contando con otras causas) a reducir su gasto en fuerzas armadas, dado que su hegemonía militar ya no será tan necesaria, en el siempre complejo escenario de Oriente Medio, siempre que no se creen vacíos estratégicos. Algunas medidas ya han comenzado a diseñarse en Estados Unidos.

Debido a cuestiones políticas y las habituales controversias medioambientales, el proceso del fracking no se ha extendido a otros actores, particularmente la UE. O bien por razones de índole económica, como es el caso de Rusia, debido a la gran inversión necesaria

² Un breve recorrido e interesante por algunas consecuencias globales, puede consultarse en: Petraeus, David y Bremmer, Ian: "The changing geopolitics of energy", *Financial Times*, 20 de Febrero 2014, en <http://blogs.ft.com/the-a-list/2014/02/20/the-changing-geopolitics-of-energy/?Authorised=false#axzz2uiMOmbZ2>

³ Blasco, Emili J.: "Estados Unidos se acerca a la independencia energética gracias al fracking", *ABC*, 25 febrero 2014, en

<http://www.abc.es/economia/20140224/abci-eeuu-independencia-energetica-fracking-201402241322.html>.

⁴ Es un proceso para la extracción de recursos naturales, principalmente gas y petróleo, a través de la perforación del suelo y la inyección a presión de una mezcla de agua y arena (normalmente) para provocar la expulsión de estos recursos al exterior. Se utiliza principalmente cuando los mencionados depósitos se encuentran entremezclados con el subsuelo (estos recursos reciben el nombre de *shale gas/oil*)

⁵ Escribano, Gonzalo: "Shifting towards what? Europe and the rise of unconventional energy", Real Instituto Elcano, *ARI 82/2012* (10 de diciembre del 2012), en

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari82-2012_escribano_europe_unconventional_energy; no obstante existen recientes informes que ponen sordina a las estimaciones del Departamento de Energía de Estados Unidos realizadas en 2011. Ver: Sahagun, Louis: "US officials cut estimate of recoverable Monterrey Shale oil by 96%", *Los Angeles Times*, 20 mayo 2014, en <http://www.latimes.com/business/la-fi-oil-20140521-story.html>.

⁶ Si bien, la necesidad de agua, lo remoto de las localizaciones y la falta de actualizaciones tecnológicas complican la aplicación de este proceso en China. No obstante, estamos seguros, de que de una u otra forma este país, con unas enormes reservas de gas de esquisto, utilizará sin reservas este proceso.



en labores de exploración, amén de la propia extracción y del hecho de lo poco prometedoras que han sido las prospecciones practicadas hasta la fecha en cuanto a reservas de gas y petróleo *shale*⁷. No obstante, se ha producido un cambio de perspectiva en la UE, que si bien, en la exposición del trilema: seguridad, competitividad, sostenibilidad, no renuncia al discurso de poder blando que encierra esta última, la Comisión Europea dejaba en 2014, deliberadamente sin regular el fracking, dejando tal posibilidad al libre albedrío de sus Estados miembros⁸. Dentro del continente europeo, quien sin duda se sumará a esta técnica en combinación con los procesos de extracción convencionales, será Noruega, ya que cuenta con reservas significativas no convencionales de gas y petróleo. Otro país que con seguridad explotará esta técnica, será el Reino Unido, concretamente Inglaterra, lugar en el cual prospecciones actuales muestran la existencia de importantes reservas de gas no convencional⁹, si bien hay que mencionar un reciente informe de British Geological Society sobre el Weald basin donde se indica que las reservas de petróleo no son recuperables.¹⁰ Los dos mencionados casos europeos, caso de confirmarse en su totalidad, son buenas noticias para la UE, en aras a reducir su dependencia energética de Rusia. Y pudieran representar buenas noticias para España, a la hora de generar dos corredores de aprovisionamiento para la UE, uno norte conformado por Reino Unido y Noruega y otro sur, España-Argelia, reforzados ambos casos por las previsibles exportaciones de gas procedente de Estados Unidos. España no puede dejar escapar la oportunidad de canalizar el gas que se produce en Argelia, y debe explotar sus propios y considerables recursos no convencionales. Un estudio reciente de la Consultora Deloitte, señalaba que España podría pasar de importador a exportador de gas en 2031¹¹, además de generar una ingente actividad económica muy positiva para nuestra economía y para nuestros intereses nacionales. Respecto al país norteafricano que mencionamos en la estructura de aprovisionamiento propuesta, líneas atrás, es más que probable que los países del Norte de África (muy importantes para el aprovisionamiento español) practiquen en el futuro la fractura hidráulica, al poseer también grandes reservas no convencionales, especialmente Argelia, si consiguen la financiación y el apoyo tecnológico necesarios. Es importante señalar, que Argelia es el tercero de los suministradores de gas a la UE y particularmente importante para España. Cabe señalar, también, y eso puede beneficiarnos, que el hecho de que Estados Unidos, en su día, vaya a exportar gas, debido al excedente futuro de su producción y a la revolución tecnológica en el transporte y distribución del mismo, promovida por Estados Unidos, sumado al hecho de que Rusia parece no apostar por el gas no convencional, puede favorecernos a los europeos, a la hora de negociar con Rusia, el actual principal suministrador de gas. Ello, por tanto, posibilitará además la posibilidad de diversificar las fuentes. Además de nuestras propias fuentes, podríamos contar con un socio más fiable (que Rusia), Estados Unidos, en nuestras relaciones energéticas.

La UE también deberá contar con el hecho del viraje de Rusia hacia China, al convertirse en uno de sus principales proveedores energéticos, con el acuerdo firmado entre

⁷ Escribano, "Shifting towards what?...", *op. cit.*

⁸ Acosta, Araceli: "Fracking, vía libre a los países de la Unión Europea", *ABC*, 24 de enero del 2014), en <http://www.abc.es/sociedad/20140123/abci-fracking-autorizacion-201401222237.html>.

⁹ En torno a 1300 millones de metros cúbicos. De confirmarse sería la primera reserva de gas no convencional del mundo: McGrath, Matt: "Sahel gas Estimate in North Wet, Bigger than Expected", *BBC*, 5 de marzo del 2014, en <http://www.bbc.com/news/science-environment-26440101>; otro estudio de la British Geological Society, cifra las reservas de gas de esquisto entre 1300 millones de metros cúbicos y 2100: "How much shale gas do we have?", *BGS* (2013), en <http://www.bgs.ac.uk/research/energy/shaleGas/howMuch.html>.

¹⁰ "BGS Weald Basin Jurassic Shale reports", en <https://www.gov.uk/government/publications/bgs-weald-basin-jurassic-shale-reports>.

¹¹ "Impacto del desarrollo de la actividad de exploración y producción de hidrocarburos sobre la economía española", *ACIEP* (2014), en http://aciep.com/sites/default/files/multimedia/20140307_-_impacto_economico_desarrollo_ep_-_aciep.pdf.



ambos países en mayo de 2014, por el cual a partir de 2018, Rusia suministrará 38.000 millones de metros cúbicos de gas al año¹². Esto implica, que también para Rusia cambian las prioridades de suministro.

En base a lo expuesto hasta ahora, la UE y España, no pueden obviar este escenario energético y no deberían renunciar a todas las posibilidades de extracción y distribución de recursos energéticos disponibles, incluso si ello supone sacrificar parcialmente la sostenibilidad del trilema antes citado. Es cierto, las renovables juegan un papel importante en el seno de la UE y son una fuente energía considerable (aunque cara). Hasta tal punto que para 2035, estarían próximas al carbón como fuente principal de energía, “pero su atractivo se difumina en un mundo dominado por la narrativa dura de los hidrocarburos, convencionales o no convencionales. Cuando tratamos con futuros energéticos alternativos, los recursos no convencionales de gas y petróleo son de Marte, mientras que las renovables son de Venus”¹³. Coincidimos con este diagnóstico de Gonzalo Escribano, las renovables se encuentran en una encrucijada. La revolución del *shale* gas ha propiciado que Estados Unidos al disponer de gas, reduzca sus emisiones de efecto invernadero, jugando así también la baza medioambiental. Por otro lado, es previsible que reduzca los fondos destinados a la investigación de renovables, con los efectos (negativos) que ello tendrá en la investigación global y el desarrollo e implementación de las energías renovables¹⁴.

Es indudable, que la fractura hidráulica (como también la energía nuclear) suscitan rechazo en parte de la opinión pública, pero es de esperar que todas las decisiones energéticas que tome la UE, así como las que tome el Gobierno de España, no sean el resultado de un debate político, sino de uno científico que tenga por objetivos, la competitividad y la eficiencia energética y económica.

3. Política energética de la Unión Europea y estrategias de la acción exterior Española

La UE, es un actor internacional dependiente en materia energética, particularmente en petróleo y gas, que presenta una escasez natural de tales recursos en su territorio a excepción del carbón. Sin embargo el coste de éste en el seno de la Unión dista de ser competitivo. La dependencia energética se ha incrementado en las últimas décadas y existen previsiones de que alcance un 80% en 2035 respecto del gas y del petróleo¹⁵. A ello hay que sumar la competencia por los recursos a la que se han sumado las economías emergentes y otros aspectos que comentábamos en el punto anterior.

Se impone por tanto desarrollar una política energética europea común y eficiente, a la cual España debe contribuir y, como resultado de esa contribución, debe promocionar nuestros intereses nacionales y energéticos.

¹² “Rusia y China: acuerdo energético entre gigantes”, *BBC*, 21 de mayo de 2014, en http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2014/05/140521_ultnot_china_rusia_gas_wbm.shtml.

¹³ Escribano, "Shifting towards what?...", *op. cit.*

¹⁴ “Growing US energy self-sufficiency and the global consequences”, The German Marshall’s Fund-Brussels Forum (2014), en <http://brussels.gmfus.org/growing-u-s-energy-self-sufficiency-and-the-global-consequences/>.

¹⁵ “Energy challenges and policy”, Commission contribution to the European Council of 22 May 2013, en http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/energy2_en.pdf.



Con la idea de paliar su vulnerabilidad energética, el principal objetivo de la UE, es desarrollar y alcanzar una política energética coherente, que incluya el esfuerzo y compromiso de todos sus estados miembros. La UE se refiere a la misma sobre el trilema de seguridad, competitividad y sostenibilidad, siendo en este último aspecto donde desea marcar una narrativa diferente, particularmente en el aspecto del cambio climático. No obstante y de acuerdo con el escenario global que hemos planteado anteriormente, la UE observa cómo, tras la conclusión del Tratado de Kyoto y la falta de compromiso de Estados Unidos, China y la India en foros medioambientales, su discurso carece de la potencia necesaria para cristalizar más allá del propio seno de la Unión. E incluso, dentro del marco de la misma, dada la tendencia (como veremos) de sus Estados miembros a desarrollar sus propias políticas energéticas.

El reciente Tratado de Lisboa, trataba de corregir esta última premisa, incidiendo en un proceso de europeización de la política energética de la Unión. Sin embargo en el propio Tratado se sigue abriendo la puerta a la implementación de diferentes políticas energéticas. Así, en su artículo 194, establece que:

La política energética de la Unión debe aspirar, con espíritu de solidaridad entre los Estados Miembros, a:

- (a) asegurar el funcionamiento del mercado energético;*
- (b) asegurar la seguridad del suministro energético en la Unión;*
- (c) promover la eficiencia energética, el ahorro de energía y el desarrollo de nuevas formas de energías renovables; y*
- (d) promover la interconexión de redes energéticas.*

Pero añada, siguiendo la orientación tradicional en la UE:

Dichas medidas no deberán afectar al derecho de los Estados Miembros a determinar las condiciones para para explotar sus recursos energéticos, a su elección entre distintas fuentes energéticas y a la estructura general de su suministro energético

La estrategia energética de la UE apareció en el documento “Europa 2020” de marzo de 2010 y fue desarrollada por una comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo en noviembre del mismo año. Esta comunicación establece como objetivos de política energética para el año 2020 los cinco siguientes:

- a) Limitar el consumo de energía en Europa.
- b) Establecer un mercado paneuropeo integrado de la energía.
- c) Sensibilizar a los consumidores y maximizar la seguridad y la protección.
- d) Ampliar el papel preponderante que desempeña Europa en el desarrollo tecnológico y la innovación en materia energética.
- e) Reforzar la dimensión exterior del mercado energético de la UE.



Más adelante, en julio de 2012, y en relación con estos mencionados objetivos en otro documento de la Comisión Europea, “Energía segura, sostenible y segura para todos los europeos”, se especificaban los principales objetivos en materia de energía:

- a) Asegurar el abastecimiento energético.
- b) Garantizar que los precios de la energía no sean un freno para la competitividad.
- c) Proteger el medio ambiente y luchar contra el cambio climático.
- d) Desarrollar las redes energéticas.

También en este caso, se añadía, “*los Estados miembros tienen libertad para desarrollar las fuentes de energía que deseen. Pero deben tener en cuenta los objetivos europeos relacionados con las fuentes renovables*”¹⁶

Cabe también mencionar las Comunicaciones de la Comisión Europea, COM 2011/0885 y COM 2014/015, en las cuales se insiste de forma general en lo expuesto anteriormente. Particularmente interesante resulta la reflexión contenida en el apartado 3c) de la primera de estas comunicaciones, en el cual se menciona la importancia de los recursos energéticos no convencionales, estableciendo que “se han convertido en potenciales e importante nuevas fuentes de energía para el suministro en Europa o alrededor de la misma”¹⁷.

La UE se encuentra con la dificultad de conciliar intereses comunes con los de sus Estados miembros. La tendencia que marcan estos documentos es que, como en otras ocasiones, las políticas comunitarias son el resultado de la proyección y acomodación de las preferencias de sus Estados miembros. Y en el caso de la política energética, una perspectiva común es muy complicada, ya que algunos Estados creen poder gestionar sus intereses energéticos de manera más eficaz a nivel bilateral¹⁸. En este sentido no es de extrañar la propuesta del Presidente Hollande a la canciller Angela Merkel sobre una cooperación bilateral, en el marco de la política energética en general y en particular sobre energías renovables. En esta propuesta se hacía hincapié en el hecho de no necesitar el acuerdo de los otros 26 miembros de la Unión, si bien cualquiera de ellos podría unirse¹⁹.

Con intención de evitar fuerzas centrifugas en materia energética y que ésta estuviera dominada por relaciones bilaterales frente a los procesos de europeización propuestos, la Comisión en 2012, hacía las siguientes cinco propuestas²⁰:

¹⁶ http://europa.eu/pol/ener/flipbook/es/files/energy_es.pdf.

¹⁷ "Communication from the Commission to the European Parliament", the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions, *Energy Roadmap 2050*, COM/2011/0885.

¹⁸ Escribano, Gonzalo: “La hora de Europa, también en política energética exterior”, Real Instituto Elcano, DT 2/2012 (31 de enero del 2012), en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/energiacambioclimatico/publicaciones/dt2-2012.

¹⁹ Butler, Nick: “Could France and Germany create a common energy policy?”, *Financial Times*, 16 febrero 2014, en <http://blogs.ft.com/nick-butler/2014/02/16/could-france-and-germany-create-a-common-energy-policy/>.

²⁰ Escribano, “La hora de Europa...”, *op. cit.*



-Fortalecer la dimensión interior del mercado interior, promocionando un intercambio de información sobre acuerdos intergubernamentales en materia de energía

-Fortalecer la dimensión exterior del mercado interior, otorgando a la Comisión la posibilidad de negociar mandatos en nombre de la UE, particularmente para la realización de infraestructuras. Como por ejemplo, el mandato otorgado por el Consejo de la UE, para negociar un acuerdo con los gobiernos de Azerbaiyán y Turkmenistán sobre un sistema de gaseoductos transcaspianos.

-Fortalecer la integración de los mercados de la vecindad europea sobre la base del acervo comunitario y la Carta de la Energía.

-Proponer una posible asociación en materia energética entre la UE y el Mediterráneo meridional centrada en las energías renovables, con la idea de mejorar las condiciones ofrecidas hasta la fecha.

-Integrar la política de cooperación al desarrollo y la política energética exterior, mejorando la eficiencia en áreas como pobreza energética y cambio climático.

Son desde luego propuestas interesantes que, de llevarse a cabo, benefician los intereses de España, contribuyendo a sus intereses y seguridad energética, de la siguiente forma²¹:

-Fortalecer el mercado interior, implica mejorar las interconexiones internas. Representa dar prioridad a éstas, frente a las externas, como condición necesaria para que las exteriores añadan valor a una red europea eficazmente interconectada. Tal interconexión interna beneficia a España al presentar un severo déficit en esa materia. Particularmente España debe tratar de promover:

a) Las interconexiones eléctricas sudoccidentales, con lo cual capitalizaría sus interconexiones con el Norte de África.

b) Un rápido avance en el corredor Norte-Sur occidental del gas.

-Promocionar las energías renovables, beneficia a España, un país de referencia en esas energías. En ese sentido España debe insistir e involucrar a la UE, en el desarrollo del Plan Solar de la Unión por el Mediterráneo²², que implicaba en su formulación inicial, un ambicioso plan de despliegue de las renovables en la región mediterránea, que además contribuiría a terminar con la fragmentación de las regulaciones nacionales en tal materia. Hoy en día, este proyecto parece abandonado a su suerte debido a la inmensa inversión necesaria (80.000 millones de euros)²³, en medio de la crisis

²¹ *Ibid.*

²² Un interesante documento al respecto puede encontrarse en Marín, José María y Escribano, Gonzalo (2011) "El Plan Solar Mediterráneo y los retos para el despliegue de las energías renovables en el espacio energético europeo-mediterráneo", *CNE*, en <http://www.cne.es/cgi-bin/BRSCGI.exe?CMD=VEROBJ&MLKOB=584669012121>.

²³ Vidal, Bárbara: "El Plan Solar del Mediterráneo dibuja sus líneas maestras", *EuroXpress*, 25 de febrero del 2013, en <http://www.euroxpress.es/index.php/noticias/2013/2/25/el-plan-solar-del-mediterraneo-dibuja-sus-lineas-maestras/>.



económica que afecta a la UE y ante la cambiante situación política de los países del Norte de África²⁴.

-Los mandatos de la Comisión y la integración de las políticas energéticas y de cooperación representan un acompañamiento de la UE, que sin duda favorece el poder de negociación de una potencia media como España, particularmente en regiones energéticamente estratégicas para España, como el Norte de África, el Golfo de Guinea, Oriente Próximo y América Latina. Además de conseguir proyectos de mejora tecnológica en países de estas zonas que mejorarán la cantidad y la eficacia del suministro, al mejorarse sus condiciones de gobernanza.

No obstante, parece que hasta la fecha España no ha conseguido hacer valer sus intereses. El 14 de octubre de 2013, la Comisión Europea hizo pública su selección del primer grupo de Proyectos de Interés Común al respecto de la Infraestructura Europea de Energía. Inicialmente estos proyectos deberían resolver los evidentes problemas de interconexión existentes en la UE, promover la integración de energías renovables y la diversificación de las importaciones de gas²⁵.

Asuntos todos que afectan de forma clara a España, repercutiendo en sus intereses nacionales en términos de conectividad y competitividad.

Los mapas y proyectos diseñados por la Comisión, relegan a España, concediendo sólo seis proyectos menores que no resuelven los problemas que nos afectan. Así, mientras los proyectos generan una profusión de interconexiones y múltiple logística en el Noreste y Sureste Europeo, dejan la península ibérica en una situación de aislamiento incomprensible en lo referente a infraestructuras eléctricas y gasistas tal y como ilustran los siguientes mapas²⁶.

²⁴ Deign, Jason (2012): “Plan Solar Mediterráneo: lentamente a la deriva”, *CPS*, 30 de marzo del 2012, en <http://es.csptoday.com/mercados-emergentes/plan-solar-mediterr%C3%A1neo-lentamente-la-deriva>.

²⁵ Escribano, Gonzalo: “The short-sightedness of the EU’s long term energy infrastructure vision”, Real Instituto Elcano, EC 65/2013 (23 de octubre del 2013), en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/energiacambioclimatico/publicaciones/commentary-escribano-eu-long-term-energy-infrastructure.

²⁶ *Ibid.*

Figura 1. Infraestructura Energética. Electricidad

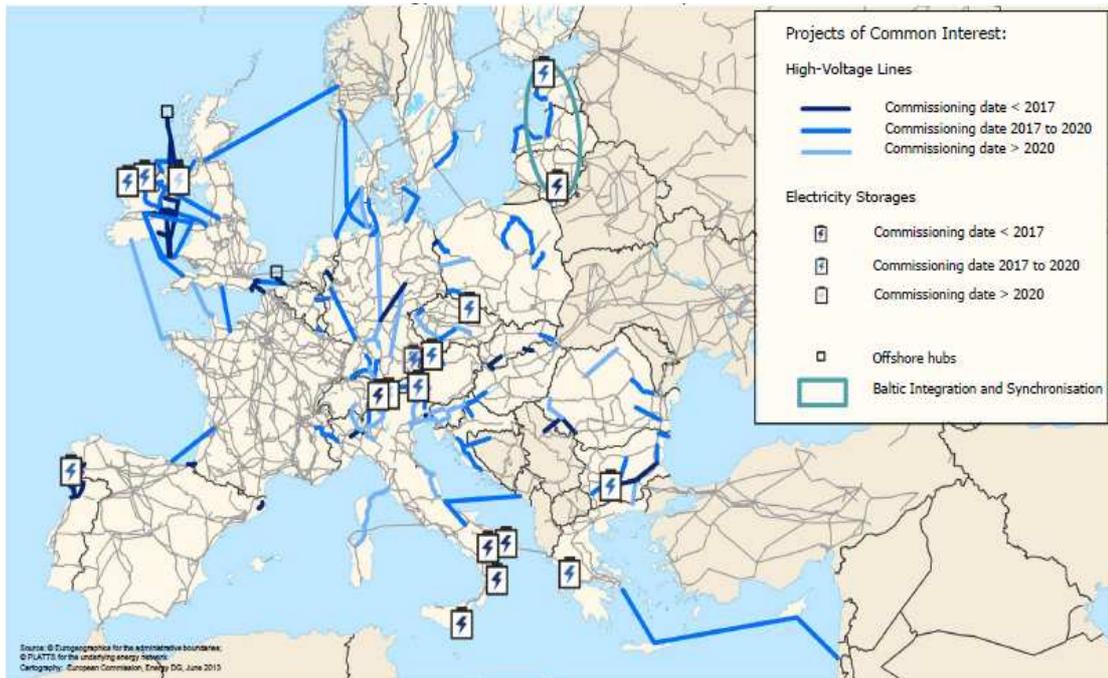
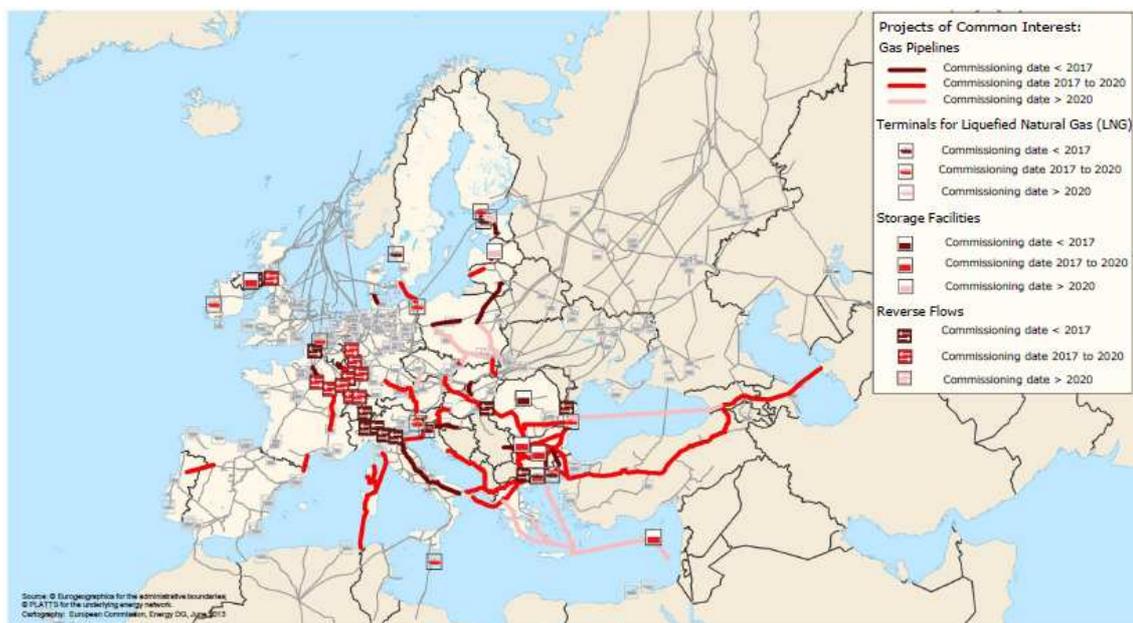


Figura 2. Infraestructura Energética. Gas Natural



Tampoco los proyectos recientemente aprobados, parecen referirse a aspectos de energías renovables en los que España lleva invirtiendo y con un alto coste durante muchos años. No parece plausible que estos proyectos conlleven el desarrollo del Plan Solar, antes mencionado. Y es que lo que resulta de estos proyectos, es un más que evidente abandono de determinadas



políticas comunes, particularmente las que afectan a las áreas de energías renovables y lucha contra el cambio climático. Las elaboraciones teóricas caminan por una dirección, mientras las implementaciones estratégicas siguen otro camino. No tiene mayor sentido seguir insistiendo a nivel nacional en determinadas políticas energéticas europeas, si la Unión Europea no sabe apreciar todos los factores positivos que una España adecuadamente interconectada podría aportar a la UE. España, un caso bastante único en cuanto a amplia diversificación energética y con unas particulares y cordiales relaciones con productores emergentes en África y América Latina de gas y petróleo, podría ser una vía de entrada que aportase su propio modelo de diversificación a la UE. Pero para hacerlo, debe estar interconectada, así como ha de brindarse a España, aportando la UE medios y acompañamiento, la posibilidad de exportar nuestro *know-how*, en lo que a energía renovable se refiere. No tiene mayor sentido continuar interconectando el Norte y llevar a cabo particulares políticas bilaterales de aprovisionamiento. Al hacerlo sólo se insiste en un modelo que al margen de beneficios particulares, no mejora los aspectos de seguridad y dependencia energética que la UE manifiesta.

La UE ha calculado en un billón de euros el coste de las reformas iniciales para diversificar sus recursos energéticos y actualizar sus parrillas e infraestructuras, implementado por ejemplo *smart grids*, que favorezcan la eficiencia y el ahorro energético.

Pero como acertadamente señala Beatriz Pérez de las Heras, “no hay un enfoque común hacia socios, proveedores o países de tránsito, haciendo la UE vulnerable a riesgos imprevistos asociados a la provisión de gas y petróleo”²⁷.

El mapa global de la energía ha cambiado y la UE aunque parece dar con un diagnóstico se muestra incapaz de hacer converger hacia el mismo a los diferentes Estados miembros. Hay, por así decirlo, un espacio que crece cada vez más entre los objetivos y las estrategias energéticas que lleva a cabo la UE. En ese sentido, España, que como comprobamos está marginada en un elemento crucial como la interconexión eléctrica, debe insistir en la UE en las líneas a las que hacíamos referencia más arriba, pero debe al igual que todos los estados miembros, promover su propios intereses en el área de la energía.

En tal sentido:

- a) España debe insistir en su acertada política de diversificación energética, acentuando particularmente sus relaciones con Argelia (nuestro principal suministrador de gas) y los productores emergentes de petróleo de América Latina, especialmente Brasil, Colombia y Perú, así como con México, en el hemisferio Norte del continente americano. Todos ellos son países, donde el acompañamiento de la UE sería positivo, pero no es esencial para el conjunto de las relaciones bilaterales afectadas.
- b) España, en su relación con África, al margen del Norte de África (ya se ha mencionado antes la gran importancia de Argelia), ha de buscar vías de intensificar la cooperación con sus principales suministradores de petróleo del continente, a saber, Angola, Guinea Ecuatorial, Camerún, Gabón y Nigeria. España si fuera posible con la colaboración de la UE, debe tratar de mejorar las condiciones de seguridad humana,

²⁷ Pérez de las Heras, Beatriz: “Climate change and energy in the EU: global challenges, collective responsibilities”, Real Instituto Elcano, *EGS*, 4/2013 (17 de abril del 2013), en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/EGSMadrid-PerezDeLasHeras-climate-change-energy-EuropeanUnion#.UxMxTON5Nic.



progreso tecnológico y calidad de la gobernanza, con el objetivo de reducir el riesgo que supone para el suministro de recursos, la inestabilidad política. Si la UE continúa con su indecisión, España ha de insistir en la promoción de las políticas recomendadas y además diseñar un plan de acción bilateral con los mencionados países.

c) Después del ingente gasto que ha supuesto desarrollar el sector de las energías renovables en España, éstas han de mantenerse en el combo energético español y potenciarse para paliar las consecuencias negativas del cambio climático. Tampoco ha de abandonarse la legítima insistencia en el desarrollo del Plan Solar de la Unión por el Mediterráneo en el marco de la UE, que proyectaría de forma notable nuestras fortalezas e intereses en la escena energética internacional. No obstante, ante el más que previsible retroceso de estas energías en la UE ante la nueva situación global energética, España ha de tratar de sumarse si se lleva a cabo, a la alianza propuesta por Francia a Alemania que antes describíamos. Y España ha de exportar el principal capital de sus políticas energéticas renovables, esto es, el *know how*, especialmente a economías emergentes y a países en vías de desarrollo, que comienzan a mostrar interés en tal sentido.

d) España, no puede ni debe renunciar a practicar cuantas prospecciones sean necesarias para detectar recursos energéticos en su territorio. Al igual que no puede ni debe volver la espalda a las nuevas tecnologías de extracción, si estos recursos fuesen no convencionales. Así pues, debe procederse a una regulación (ante la ausencia de una europea) que regule los procesos de fractura hidráulica con objeto de que pueda procederse a practicar los mismos, si fuese necesario.

e) España debe mantener como mínimo el peso de la energía nuclear en su combo energético. Estudios para ampliar su aportación al mismo serían urgentes y deseables. La energía nuclear ha de dejar de ser un debate político y abordarse de forma científica, teniendo en cuenta sus efectos positivos sobre el medioambiente, así como su contribución decisiva a la hora de generar actividad productiva (cualificada y no cualificada) y por supuesto la reducción de la dependencia energética que posibilita.

f) Mostrar interés y tratar de participar en los nuevos avances en materia de energía como puede ser por ejemplo la fusión fría²⁸, con proyectos ya en marcha como el Reactor Termonuclear Internacional de Francia. España, junto a otros estados miembros, debe tratar de involucrar a la UE en tales proyectos, por ejemplo, contribuyendo a comprometer fondos de la UE en los mismos. Promover en tal sentido, políticas comunitarias, sería productivo y beneficioso para los intereses europeos y españoles en el trilema de seguridad, competitividad y sostenibilidad.

g) España ha de insistir para que el mecanismo de mandatos a la Comisión tanto para negociar infraestructuras que puedan favorecer un mejor suministro y una mayor interconectividad de los mercados gasistas y eléctricos. Así mismo, ampliar esos mandatos a otras cuestiones energéticas, sería recomendable para nuestros intereses en materia de energía, al remitirnos al mayor poder negociador y mayor capacidad de influencia de la UE con otros actores. Promover medidas comunitarias, encaminadas a

²⁸ Prevista por expertos como Steven Cowley, para mediados del Siglo XXI. Es importante resaltar que la energía de fusión no es una entelequia, pues en 2016, será operativo el Reactor Experimental Termonuclear Internacional que se está construyendo actualmente en Cadarache (Francia). Este reactor tiene por objetivo llegar a producir las condiciones físicas necesarias para producir energía de fusión, que es una energía limpia, acumulable, por tanto competitiva y sostenible (al igual que la energía nuclear, pero elimina la polémica política de los residuos).



reforzar el mecanismo y ampliar las áreas afectadas por la mayoría cualificada en el seno del Consejo de la UE, mejoraría de forma notable la perspectiva común del proyecto político, económico y energético de la UE. Además esto último contribuiría a incrementar el peso de la UE como actor global, con las repercusiones positivas que ello produciría en todos los órdenes.

Entendemos que estas medidas, contribuyen a mantener diversificado nuestro combo energético y nuestros proveedores, siendo esta una gran fortaleza de nuestro país. España ha de trabajar con la UE, pero no ha de caer en su indecisión. España, debe hacer ver a la UE, que debidamente interconectados con los mercados gasistas y eléctricos europeos, y debido a nuestra posición geográfica y geopolítica somos un activo, que puede contribuir de forma efectiva y sólida a los objetivos planteados por la UE, en cuanto a ampliar la europeización de su política energética, diversificación (combo energético y proveedores), consolidar un mercado interior de la energía y mejorar la eficiencia en la distribución de los recursos energéticos, convirtiéndose incluso en un *hub* gasístico para la UE²⁹. Dado que la Unión Europea, tras la crisis de Ucrania, dará prioridad al gas, nuevas infraestructuras gasísticas y eléctricas, y a nuevos socios³⁰ que eliminen la excesiva dependencia de Rusia, será una buena oportunidad para tratar de desarrollar cuanto hemos venido diciendo Todo lo cual permitiría a la UE afrontar en condiciones más apropiadas los retos de seguridad, competitividad y sostenibilidad presentes y futuros de la sociedad global.

Ahora bien, repetimos, que en caso de continuar la actual dimensión gubernamental en el marco de la UE, España debe proceder en tal sentido con la idea de abordar las cuestiones que arriba recomendábamos. La UE debe ser más clara, España también y documentos como el de la Estrategia de Defensa de 2013, son ¿deliberadamente? inespecíficos, como si la actitud fuese la de esperar acontecimientos en lugar de tratar de influir previamente sobre el entorno, con la inequívoca intención de promocionar como debemos nuestros intereses nacionales.

²⁹ En tal sentido puede consultarse: Diaz Casado, Ramón: “¿Puede convertirse España en un hub gasístico?”, ICAI, 2004, en file:///C:/Users/FLASH/Downloads/pag_30-32_(VI-2004)-353.pdf; también en Pin, José Ramón y Suárez, Esperanza: "Impacto del sector del gas en la competitividad y el empleo", *IESE* (2012), en <http://www.iese.edu/research/pdfs/ESTUDIO-166.pdf>.

³⁰ La Unión Europea y la administración Obama están tratando de impulsar la fractura hidráulica y las exploraciones de gas así como las exportaciones de gas estadounidense a la Unión Europea en el marco de las negociaciones para la firma del Comercio Transatlántico y la Asociación de Inversiones (TTIP).





UNISCI / ABOUT UNISCI



La **Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI)** es un grupo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid, formado por profesores e investigadores especializados en el área de las Relaciones Internacionales y la Seguridad Internacional.

Desde su fundación en 1989, UNISCI ha realizado las siguientes actividades:

- *Docencia:* cursos y títulos propios universitarios.
- *Investigación:* proyectos financiados por instituciones públicas y privadas.
- *Publicaciones:* libros, colección de monografías UNISCI Papers, revista *UNISCI Discussion Papers*.
- Organización de *seminarios y reuniones científicas* en España y el extranjero.

The Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI) is a research group at Complutense University of Madrid, composed by Professors and Research Fellows specialized in the field of International Relations and International Security.

Since its foundation in 1989, UNISCI has conducted the following activities:

- *Teaching: university courses and diplomas.*
- *Research: projects funded by public and private institutions.*
- *Publications: books, monograph series UNISCI Papers, journal UNISCI Discussion Papers.*
- *Organization of conferences and workshops in Spain and abroad.*

UNISCI

Departamento de Estudios Internacionales,
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain

Tel.: (+ 34) 91 394 2924 • *Fax:* (+ 34) 91 394 2655
E-mail: unisci@cps.ucm.es • *Web:* www.ucm.es/info/unisci



EQUIPO UNISCI / UNISCI TEAM

DIRECTOR	Research Areas	E-mail
Prof. Antonio MARQUINA BARRIO <i>Chair in International Security and Cooperation, Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Security, Mediterranean, Asia- Pacific, Arms Control.	marioant@cps.ucm.es
SENIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Dr. Gracia ABAD QUINTANAL <i>Royal Holloway, University of London</i>	Asia-Pacific, European Security	graciaabad@cps.ucm.es
Prof. Antonio ALONSO MARCOS <i>“Ángel Ayala” Institute of Humanities, CEU San Pablo University, Madrid</i>	Central Asia	aalonso@ceu.es
Prof. Carlos CORRAL SALVADOR <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religions, Fundamentalism	ccorral@res.upco.es
Prof. Carlos ECHEVERRÍA JESÚS <i>Department of Political Science, UNED University, Madrid</i>	Mediterranean, Subsaharian Africa, Energy	cecheverria@poli.uned.es
Prof. Javier DE QUINTO ROMERO <i>Department of General Economics, CEU San Pablo University, Madrid</i>	Energy	quirom@ceu.es
Prof. David GARCÍA CANTALAPIEDRA <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	US & European Security, Transatlantic Relations, WMD	dgarcia@wanadoo.es
Prof. Javier Ignacio GARCÍA GONZÁLEZ <i>Department of Juridical, Economic and Social Sciences, IE University, Segovia</i>	Conflict Prevention, Crisis Management, European Security	Javier.Garcia@ie.edu
Prof. Mercedes GUINEA <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Union	mmguinea@cps.ucm.es
Prof. Rubén HERRERO DE CASTRO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Foreign Policy Decision-Making	rubenherrero@cps.ucm.es
Dr. Belén LARA FERNÁNDEZ <i>Arms Control and Disarmament Expert</i>	Arms Control, Early Warning, Conflict Prevention	mbelen.lara@gmail.com
Dr. María Angeles MUÑOZ <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	European Union	mngeles.muoz@gmail.com



Prof. Santiago PETSCHEN VERDAGUER <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Religious Forces, Holy See, EU	spetschen@cps.ucm.es
Prof. Clara PORTELA <i>School of Social Sciences, Singapore Management University</i>	International Sanctions, International security, Arms control and disarmament	claraportela@smu.edu.sg
Prof. Alberto PRIEGO MORENO <i>University of Comillas</i>	Caucasus, Central Asia, European Security	albertopriego@cps.ucm.es
Dr. Xira RUIZ CAMPILLO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	ESDP, Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Reconstruction	xiraxirorum@yahoo.es
Col. José Antonio SÁINZ DE LA PEÑA <i>Spanish Army (Ret.)</i>	Mediterranean, Northern Africa, Iran, Caucasus	jasdlp@hotmail.com
Dr. Eunsook YANG <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Asia-Pacific	sylviasorey@yahoo.com
Dr. Javier MORALES HERNÁNDEZ <i>Oxford University</i>	Russia, International Security	javier.morales@uem.es
Dr. Gustavo DÍAZ MATEY <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Intelligence	gdiazmat@cps.ucm.es

JUNIOR RESEARCHERS	Research Areas	E-mail
Ms. María Ángeles ALAMINOS HERVÁS <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Africa, Conflict Prevention	ma_alaminos_h@hotmail.com
Ms. Raquel BARRAS <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Human Rights, International Law	raqueltejudo@yahoo.es
Ms. Mónica MIRANZO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Food Security	mmiranzop@yahoo.es
Ms. Sara NSO <i>Centre de Géopolitique du Pétrole et des Matières Premières (CGEMP), Université Dauphine, Paris</i>	Africa	saranso@yahoo.com
Ms. Gloria Inés OSPINA SÁNCHEZ <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Migrations	gloriainesospinas@gmail.com



Mr. Eric PARDO SAUVAGEOT <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Energy Geopolitics, Post-soviet Space, Asia-Pacific	epardosauvageot@hotmail.com
Ms. Beatriz TOMÉ ALONSO <i>Department of International Studies, Complutense University of Madrid</i>	Islam	beatriz.tome@hotmail.com
Ms. Nieva MACHÍN OSÉS <i>University Juan Carlos I</i>	Human security, Food security, European Union	nieva@hotmail.es
Ms. Patricia Rodríguez	Islam	prodriguez@elpais.es



INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Las líneas temáticas de *UNISCI Discussion Papers* 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 unisci@cps.ucm.es, 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 revisiones 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.³¹ 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

UNISCI Discussion Papers 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.ucm.es/info/unisci. La decisión será comunicada a los autores de forma motivada, indicándoles en su caso las modificaciones necesarias para que el artículo sea publicado.

Copyright

³¹ 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.



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 *UNISCI Discussion Papers*.

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:

UNISCI Discussion Papers
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, España

E-mail: unisci@cps.ucm.es



Tel.: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655



INSTRUCTIONS TO AUTHORS

The thematic scope of *UNISCI Discussion Papers* 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 unisci@cps.ucm.es. 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.³² 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 Discussion Papers 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.ucm.es/info/unisci. 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 Discussion Papers* must be clearly stated.

³² If the article is accepted and published, these details will appear in the title page in order to allow readers to contact the authors.



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.

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:

UNISCI Discussion Papers
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, Spain

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Phone: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655

