

Revista de Estudios en  
Seguridad Internacional  
Vol. 1, No. 2 (2015)

Editada por:  
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:  
Granada, España

Dirección web:  
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>  
ISSN: 2444-6157  
DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1>

**Para citar este artículo/To cite this article:**

Luis De la Corte, “¿Enclaves yihadistas? Un estudio sobre la presencia y el riesgo extremistas en Ceuta y Melilla”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 2 (2015), pp. 1-34.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.1>

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores: <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores>

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

# ¿Enclaves yihadistas?

## Un estudio sobre la presencia y el riesgo extremistas en Ceuta y Melilla

Jihadist enclaves? A study on the presence and the extremist risk in Ceuta and Melilla

LUIS DE LA CORTE IBÁÑEZ

Universidad Autónoma de Madrid, España

**RESUMEN:** Numerosas informaciones y comentarios aparecidos en los últimos años han señalado a Ceuta y Melilla como focos principales de actividad yihadista en España. Para averiguar hasta qué punto es correcta esa caracterización este artículo procede en varios pasos. En primer lugar se construye un modelo general de valoración del riesgo de afectación territorial por fenómenos de extremismo violento. Seguidamente, aprovechando el conocimiento disponible sobre la realidad social de Ceuta y Melilla, el mismo modelo es aplicado al caso de las dos ciudades, a fin de plantear varias hipótesis relativas al grado de penetración yihadista alcanzado en esas ciudades. A continuación se exponen los resultados de un estudio empírico de todas las operaciones anti-yihadistas realizadas en Ceuta y Melilla hasta finales de 2015. Luego, los resultados son comparados con los datos disponibles sobre la evolución de la amenaza yihadista en España. Finalmente, se discuten las principales explicaciones propuestas hasta la fecha para dar cuenta del problema yihadista en Ceuta y Melilla y se concluye con un breve comentario de futuro.

**PALABRAS CLAVE:** Ceuta, Melilla, Yihadismo, Terrorismo, Extremismos violentos, Valoración del Riesgo

**ABSTRACT:** In recent years, numerous reports and comments have described the Spanish enclaves of Ceuta and Melilla as two main centers of jihadist activity in Spain. In order to find out to what extent that characterization is correct, this article proceeds in several steps. First, a general model for territorial risk assessment related to violent extremism threats is developed. Second, the model is applied to the cases of Ceuta and Melilla in light of the available knowledge about the social reality of both cities. Third, several hypotheses about the presence of jihadism in both cities are proposed. Then, the article presents the findings of an empirical study about the all anti-jihadist operations developed in Ceuta and Melilla until the end of 2015. Those results are also compared with available data on the evolution of the jihadist threat in Spain. After that, several explanations to the jihadist problem in Ceuta and Melilla are discussed. Finally, we conclude with a brief commentary about the future.

**KEYWORDS:** Ceuta, Melilla, Jihadism, Terrorism, Violent Extremism, Risk Assessment

*Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 2 (2015), pp. 1-34.

<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.1>

## INTRODUCCIÓN

Las dos únicas ciudades españolas enclavadas en el continente africano no saben de treguas informativas. La imagen que proyectan sobre la opinión pública española e internacional, servida por los medios de comunicación, es fruto de una distorsión sistemática, fundada en el clásico y cínico principio de que sólo de lo negativo y malo pueden salir noticias “buenas” o interesantes. Sin embargo, la inquietud reflejada en muchas de esas informaciones no es falaz ni caprichosa, sino que tienen su asiento en problemas reales y graves. Aparte del prolongado contencioso diplomático con Marruecos acerca de su soberanía, hoy en segundo plano, Ceuta y Melilla también son objeto de justificada preocupación por otros motivos: una estructura económica precaria, de sostenibilidad incierta; un crecimiento demográfico con tasas superiores a la media española y que apunta a una transformación radical de los equilibrios étnicos, sociales y políticos de ambas ciudades; y una presión migratoria sostenida, progresiva e intensa, puntuada con esporádicos intentos de penetración ilegal que constituyen un desafío de amplio calado cuya gestión y consecuencias no sólo competen a España sino también al conjunto de la Unión Europea (véase Arteaga, 2014). A los problemas anteriores ha venido a sumarse en los últimos años un cuarto factor de inquietud relacionado con el asentamiento sobre su territorio de agentes y estructuras yihadistas.

*Primeras referencias*

Gran parte de las menciones más recientes a Ceuta y Melilla aparecidas en los medios de comunicación las han señalados como escenarios propicios al yihadismo. Las primeras alusiones en ese sentido se remontan a mediados de la pasada década, referidas a Ceuta. Ya en diciembre de 2006 la información aportada por prensa local acerca de las primeras detenciones importantes realizadas en la ciudad autónoma fueron enmarcadas con titulares que la caracterizaban como “cuna de radicales” (Echarri, 2006). Titulares semejantes han continuado empleándose con insistencia en años siguientes y en diversos medios. Muchas de esas expresiones han aparecido en periódicos editados en una ciudad española que en 2004 sufrió el atentado más letal jamás perpetrado en suelo europeo por elementos yihadistas, aunque como es lógico ningún medio se atrevió a referirse a Madrid como la “capital del yihadismo en Europa”. Curiosamente, a principios de 2015 un periódico digital internacional consideró oportuno aplicar ese titular a Ceuta, sin importar el detalle de que la ciudad norteafricana no haya registrado ni un solo ataque terrorista perpetrado en nombre de la yihad (Nadeau, 2015).

Aunque no todo ha sido puro alarmismo informativo. La penetración del yihadismo en Ceuta y Melilla y su crecimiento en los últimos años ha podido constatarse a partir de tres evidencias: la emergencia de redes creadas e integradas por individuos adheridos a los principios y valores del salafismo yihadista; su implicación en diferentes de actividades de carácter ilegal y terrorista; y el desplazamiento de ciudadanos nacidos o residentes en esos enclaves a países en conflicto para integrarse en estructuras yihadistas como combatientes. La preocupación suscitada por estos indicios también ha tenido su reflejo en declaraciones públicas realizadas por responsables institucionales y en informes y notas aparecidas en prensa tras ser elaboradas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles y el Centro Nacional de Inteligencia. Además, el asunto ha sido igualmente abordado en diversos análisis y estudios relativos a la problemática yihadista en España, incluyendo algunas investigaciones monográficas. Mientras la mayoría de esas aportaciones han coincidido en identificar a Ceuta y Melilla como escenarios potencialmente vulnerables al yihadismo (Jordán y Trujillo, 2006; De la Corte, 2007;

Llamas, 2011), tampoco ha faltado algún análisis con pretensiones desmitificadoras y orientado a detectar posibles exageraciones al respecto (por ejemplo, Kenney, 2012). No obstante, la práctica totalidad de esas investigaciones datan de varios años atrás, por lo que no pudieron integrar la información sobrevenida a partir de ciertos cambios últimamente detectados en las dos ciudades autónomas.

### *Preguntas, objetivos y enfoque*

En las páginas siguientes se intentará contestar a tres preguntas, todas ellas relativas a la presencia real y potencial de elementos yihadistas en Ceuta y Melilla. Primera: ¿hasta qué punto han resultado afectadas esas ciudades por tal amenaza? Segunda: ¿cómo debe valorarse esa penetración de ideas, agentes y estructuras yihadistas comparada con lo ocurrido en otras partes del territorio nacional? Y tercera: ¿qué factores o variables han podido contribuir a dicha penetración? La búsqueda de respuestas a estos interrogantes parte de un doble interés: por un lado, profundizar en la naturaleza, matices y dimensiones alcanzadas por la amenaza yihadista en las dos localizaciones; por otro, aprovechar el conocimiento ganado a ese respecto para establecer una estimación tentativa del riesgo a enfrentar por las dos ciudades de cara al futuro. Además, estudiar los niveles de afectación y riesgo yihadistas experimentados en Ceuta y Melilla puede tener la utilidad añadida de aportar referentes para su posterior comparación con otros escenarios particular o potencialmente favorables al yihadismo (o incluso a otras formas de extremismo violento). En ese sentido, en los últimos años han sido varios los micro-entornos ubicados en otras localidades españolas o europeas y significados por la concentración de individuos vinculados al yihadismo o de condiciones propicias a la radicalización y emergencia de redes yihadistas (Moyano, 2011; Ranstorp, 2014).

Para responder a las preguntas que acabamos de formular se procederá como sigue. Primero, se planteará un conjunto de criterios destinados a identificar y evaluar los niveles de afectación yihadista experimentados en Ceuta y Melilla. A continuación, se expondrá y discutirá una lista de variables que pueden ser consideradas como factores de riesgo y explicativos. Seguidamente, formularemos varias hipótesis relacionadas con el grado y maneras en que haya podido concretarse la afectación yihadista en las dos ciudades. Finalmente se expondrán y discutirán los resultados de un estudio empírico llevado a cabo para poner a prueba esas hipótesis. Dicho estudio ha implicado un análisis cuantitativo de las operaciones policiales realizadas por funcionarios españoles hasta finales de 2015 y que han involucrado detenciones de individuos sospechosos de actividad yihadista que actuaban o residían en Ceuta o Melilla. Los datos recabados han sido examinados de manera independiente y posteriormente comparados con la información y los análisis aportados en otros estudios acerca del total de operaciones llevadas a cabo hasta la misma fecha en el conjunto del territorio nacional. Después, la misma información ha sido interpretada y discutida por su relación con los factores de riesgo yihadista propuestos con anterioridad, a fin de intentar identificar evidencias o indicios sobre la incidencia relativa que cada una de esas variables haya podido tener sobre la evolución de la amenaza yihadista en Ceuta y Melilla, o la que podría ejercer en un futuro más o menos inmediato.

#### ALGUNOS CRITERIOS ÚTILES PARA VALORAR LA VULNERABILIDAD DE UN MICRO-ESCENARIO FRENTE A LOS EXTREMISMOS VIOLENTOS

Este trabajo examina un caso de *afectación extremista*, entendida como cualquier forma de *presencia activa* en un territorio dado de personas, grupos u organizaciones cuya actividad esté inspirada por alguna ideología extremista proclive a la violencia. La ideología (el yihadismo salafista) y los territorios (las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla) que serán objeto de nuestra atención ya han sido previamente identificadas. Además, nos ocuparemos de valorar la probabilidad de que los territorios estudiados continúen afrontando esa misma clase de problema semejante en un futuro cercano. Esa probabilidad será denominada *riesgo extremista*.

Para valorar los niveles de afectación extremista en un territorio dado por un periodo de tiempo determinado hace falta identificar algunos indicadores oportunos. Como puede verse en la siguiente tabla, las opciones son múltiples:

Tabla 1. Posibles indicadores para definir y valorar la afectación extremista de un territorio

<i>Variables o indicadores</i>
Número de incidentes violentos (consumados o en modo de tentativa)
Naturaleza de los incidentes (por ejemplo, según número y tipo de víctimas provocadas)
Modalidad de los incidentes: atentados selectivos, indiscriminados, secuestros, atrincheramientos
Número de operaciones policiales
Número de individuos detenidos, encausados y/o condenados
Perfil, actividades y trayectoria de los detenidos, encausados y/o condenados
Número de grupos desarticulados
Actividades realizadas por los detenidos, encausados y/o condenados y/o los grupos desarticulados
Perfil, actividades y trayectoria de los detenidos, encausados y/o condenados
Tiempo de actividad de los individuos y grupos desarticulados
Posible existencia y alcance de conexiones internacionales
Número de individuos captados para su envío a zonas de conflicto

Por su parte, las estimaciones sobre riesgo extremista también pueden elaborarse a partir de una lista indicadores sobre “factores de riesgo”: atributos, circunstancias o sucesos cuya presencia o desarrollo incrementen la probabilidad de emergencia o progresión de amenazas extremistas. En principio, la relación entre tales amenazas y las variables identificadas como factores de riesgo es meramente contingente o empírica pero en algunos casos también puede indicar un vínculo causal. En la medida en que un territorio incorpore un número suficiente de tales factores podría ser definido como un “escenario de riesgo”. Como muestra la tabla 2, la lista de variables que la literatura especializada ha contemplado como posibles indicadores sobre el riesgo de emergencia

de agentes y estructuras extremistas es larga y variada (Bjorgo, 2005; De la Corte, 2006; Reinales, 2011; De la Corte y Blanco, 2014):

Tabla 2. Posibles indicadores de riesgo de afectación extremista asociados a un territorio

<i>Geográficas</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proximidad de focos de extremismo (internos o extranjeros)</li> <li>2. Frontera compartida con países que operan como focos de extremismo o afectados por penetración extremista</li> <li>3. Conexión con rutas migratorias con origen en países focos de extremismo</li> <li>4. Orografía compleja que dificulta acceso a territorios susceptibles de servir como refugio a elementos extremistas</li> </ol>
<i>Demográficas</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Tasas elevadas de crecimiento</li> <li>6. Densidad poblacional elevada</li> <li>7. Alta proporción de población juvenil desocupada</li> <li>8. Sectores de población con bajo nivel educativo (fracaso o abandono escolar temprano)</li> <li>9. Proporción significativa de población perteneciente a la comunidad de referencia de agentes extremistas</li> <li>10. Existencia de comunidades migradas con predominio de segundas generaciones</li> <li>11. Profusión de redes de parentesco transfronterizas vinculadas a países afectados por penetración extremista</li> <li>12. Diásporas con origen en otros países afectados por penetración extremista</li> </ol>
<i>Políticas e institucionales</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>13. Pertenencia a un Estado involucrado en conflictos armados internos con componente extremista</li> <li>14. Pertenencia a un Estado involucrado en conflictos armados externos con componente extremista</li> <li>15. Dinámicas estatales represivas</li> <li>16. Fragilidad estatal y problemas de gobernanza</li> <li>17. Contenciosos territoriales susceptibles de instrumentalización con fines de movilización extremista</li> </ol>
<i>Económicas</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>18. Pobreza (generalizada o localizada en algún colectivo o minoría)</li> <li>19. Tasas elevadas de desigualdad (generalizada o con afectación especial sobre algún colectivo o minoría)</li> <li>20. Tasas elevadas de desempleo y/o subempleo (generalizada o localizada en algún colectivo o minoría)</li> </ol>
<i>Socio-culturales</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>21. Tensiones y conflictos comunitarios con componente de tipo étnico y/o religioso</li> <li>22. Minorías o colectivos afectados por percepciones y sentimientos de discriminación y exclusión social</li> <li>23. Referentes históricos y aspectos simbólicos susceptibles de instrumentalización por la retórica extremista</li> <li>24. Circulación de ideas políticas o religiosas ideológica o doctrinalmente afines a corrientes extremistas</li> </ol>
<i>Urbanísticas y asistenciales</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>25. Existencia de áreas urbanas con entornos deteriorados</li> <li>26. Desorden e irregularidades urbanísticas</li> <li>27. Carencias en infraestructuras y servicios básicos</li> <li>28. Segregación residencial</li> <li>29. Existencia de nichos de marginalidad o guetos urbanos</li> <li>30. Áreas urbanas con presencia reducida de fuerzas del orden</li> </ol>
<i>Criminológicas</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>31. Tasas delictivas elevadas (generalizadas o concentradas en algunas ciudades o áreas urbanas)</li> <li>32. Presencia activa de redes criminales e incidencia de tráfico ilícitos</li> <li>33. Existencia de colectivos y áreas urbanas marcadas por una hostilidad</li> </ol>

---

	manifiesta a fuerzas del orden
<i>Relacionadas con la amenaza extremista</i>	<p>34. Antecedentes de atentados u otras acciones violentas e ilegales de autoría extremista</p> <p>35. Presencia activa de agentes y estructuras extremistas o antecedentes relacionados</p> <p>36. Señalamiento agresivo del territorio en la propaganda extremista</p> <p>37. Emplazamientos, localizaciones, edificios o instalaciones de alto valor estratégico o simbólico</p> <p>38. Presencia o tránsito de colectivos o personas señaladas como objetivos preferentes de la violencia extremista</p>

---

(Fuente: elaboración propia en base a bibliografía especializada)

La noción de “escenario de riesgo” tiene un significado eminentemente comparativo. Un entorno geográfico sólo merecerá recibir semejante título por comparación con algún otro. Nuestra valoración de la afectación y el riesgo yihadistas para Ceuta y Melilla supondrá una comparación con datos correspondientes al conjunto del territorio español, espacio geográfico que las incluye pero cuyas dimensiones (tanto en extensión física como en tamaño poblacional) las convierte en una suerte de micro-escenario.

Pero comparar el riesgo de afectación extremista en dos territorios, A y B, puede ser un ejercicio complicado. En ocasiones, la simple verificación de que un escenario A acumula un número de factores de riesgo claramente superior a los que se dan cita en otros (B, C, E, F, etc.) es razón suficiente para atribuirle la condición de escenario de riesgo. Aunque un análisis más minucioso podría tomar en cuenta otros criterios de carácter cualitativo. Puestos a identificar los atributos y circunstancias que condicionan un determinado riesgo en uno o varios territorios puede ser adecuado distinguir entre factores permanentes y coyunturales. Los *factores permanentes de riesgo* remiten a aquellas características de un territorio y de su población que operan de forma estable y que, pese a poder sufrir cambios o variaciones, difícilmente lo harán de forma rápida o repentina: así, su geografía, su estatus político, su estructura económica, etc. Por su parte, los *factores coyunturales de riesgo* se corresponden con sucesos o ciertas circunstancias sobrevenidas que pueden ocurrir dentro o fuera del territorio estudiado. La influencia de estas variables puede ser intensa pero, por definición, resultará menos duradera que los factores llamados permanentes. Es el caso de cambios que pueda derivarse de ciertas decisiones y acontecimientos (internos o externos) con consecuencias inmediatas sobre el funcionamiento de las instituciones y los servicios públicos, los estados de opinión y sentimientos colectivos. Por ejemplo, dos de los factores coyunturales que en los últimos tiempos han ejercido mayor influjo en los niveles de riesgo extremista son la permanencia en activo de alguna gran organización que pueda ser reconocida como vanguardia de un movimiento extremista y la existencia de algún conflicto armado que involucren a organizaciones semejantes o sus seguidores. Cualquiera de estas circunstancias puede potenciar el riesgo extremista, tanto dentro del territorio donde tenga asiento la organización o tenga lugar el conflicto en cuestión como fuera de aquél, en otros escenarios próximos o lejanos, aunque obviamente con variaciones sustanciales en cuanto a los niveles de riesgo inducidos en uno u otro caso.

Una dificultad añadida al comparar dos territorios surge cuando el primer escenario (macro) se incluye en el segundo (micro), a resultas de lo cual compartirán cierto número de atributos. Así, aparte de las variables y circunstancias externas con capacidad para influir sobre todos los territorios concernidos por la misma amenaza, varios de los factores internos que condicionan el riesgo de afectación yihadista en Ceuta y Melilla están también presentes en otras muchas localidades y regiones del territorio español. En consecuencia, cuantos más factores de riesgo compartan dos o

más territorios menos razones habrá para distinguirlos entre sí. Y viceversa: cuanto mayor sea el número de factores de riesgo únicamente presentes en un territorio, o que operen sobre el primero con una intensidad superior a la alcanzada en otros territorios, más sentido tendrá atribuir a dicho territorio un nivel de riesgo comparativamente superior.

Resumiendo, los factores con capacidad para condicionar el riesgo de afectación extremista en un micro-entorno como el de las dos ciudades autónomas se distribuyen en diferentes clases o categorías según tengan un carácter externo o interno, compartido o distintivo y permanente o coyuntural. Del cruce de esas dimensiones se derivan las seis categorías contenidas en la siguiente tabla:

Tabla 3. Tipos de factores de riesgo que pueden afectar a un micro-escenario

		<i>Permanentes</i>	<i>Coyunturales</i>
<b>Externos</b>		1	2
<b>Internos</b>	<i>Compartidos</i>	3	4
	<i>Distintivos</i>	5*	6

El sombreado de dos de las seis casillas incluidas en la tabla distinguen aquellos tipos de factores que corresponden a las vulnerabilidades específicas y no compartidas cuya presencia puede generar una diferencia cualitativa en los niveles de riesgo que afectan a un micro-escenario y que pueden distinguirse negativamente del macro-escenario del que forma parte. Además, debido a su mayor estabilidad o perdurabilidad, parece razonable suponer que los factores tipo 5 (destacados en la tabla con un asterisco) aún podrían aportar un suplemento de gravedad frente a las del tipo 6.

Veamos hasta qué punto pueden resultar útiles todas estas consideraciones para nuestro caso concreto de estudio.

#### FACTORES GENERALES DE RIESGO YIHADISTA EN CEUTA Y MELILLA

Desde hace años, los territorios de Ceuta y Melilla vienen estando expuestos al riesgo de afectación yihadista por tres razones. La primera, sobre la que no podemos extendernos aquí, corresponde a las características y la evolución de la propia amenaza yihadista y varias tendencias y atributos suyos. Sobre todo, la presencia de potentes organizaciones yihadistas en determinados países del Magreb, el Sahel y Oriente Próximo y la atracción hacia esas zonas de importantes contingentes de combatientes terroristas extranjeros de diversa procedencia. Estos y otros aspectos a los que necesariamente habremos de volver más tarde, funcionan como factores externos de riesgo (por tanto, correspondientes a los tipos 1 y 2 de nuestra anterior clasificación), que no sólo afectan a las ciudades autónomas sino a una región sumamente amplia que, como mínimo, involucra a todos los países ubicados en el arco mediterráneo.

La segunda fuente de riesgo remite a los factores tipo 3 y 4, es decir, a aquellas características y circunstancias de Ceuta y Melilla que se derivan de su condición de ciudades españolas y que afectan de forma global al resto del territorio español y a toda su población. En términos generales, distintos estudios y análisis han demostrado que

España comparte con el resto de países europeos una variedad de factores de riesgo relacionados con la amenaza yihadista (sobre esto véase De la Corte, 2014). No obstante, tanto los niveles de afectación real experimentados desde la década de 1990, medidos en términos de tentativas (exitosas y frustradas) de atentado terrorista, como ciertas vulnerabilidades propias sitúan a nuestro país en los primeros puestos de riesgo, sólo por detrás de Reino Unido, Francia o Bélgica, pero no a demasiada distancia de esos países y como mínimo al mismo nivel de Alemania, Italia, Holanda o Dinamarca (Reinares, 2011; Jordán, 2012). El único elemento de riesgo en que España ocupa posiciones no críticas corresponde al número de voluntarios desplazados desde 2011 a los frentes yihadistas de Siria e Irak, claramente inferior al que registran la mayoría de los países de la Unión Europea (Institute for Economics and Peace, 2015), en parte debido a la inferior proporción de población musulmana residente en nuestro país. La tabla 4 ofrece una lista, seguramente no exhaustiva, de los factores de riesgo que Ceuta y Melilla comparten con cualquier otra localidad española y europea:

Tabla 4. Factores de riesgo yihadista para España  
(Fuentes: Reinares, 2011; De la Corte, 2014; elaboración propia)

<i>Compartidos con Europa</i>	<i>Específicos de España</i>
Pasado colonial	Mito de Al Andalus
Condición europea y occidental	Proximidad con el norte de África*
Implicación militar en países musulmanes	Puerta de entrada principal de flujos migratorios procedentes del norte de África*
Diásporas originarias de país musulmanes*	Señalamientos en la propaganda yihadista*
Presencia e intereses económicos en países musulmanes	
Actividad continuada de células yihadistas	
Intensa respuesta antiterrorista al yihadismo	
Nichos urbanos de marginalidad con alta concentración de población musulmana*	
Emisión de voluntarios a frentes de yihad*	

Como se ve, algunos de los factores incluidos en la tabla aparecen destacados con un asterisco. En concreto: la presencia de diásporas originarias de países musulmanes, la existencia de nichos urbanos de marginalidad con alta concentración de población musulmana, la emisión de voluntarios a frentes de yihad, la proximidad del norte de África, la condición de puerta de entrada a flujos migratorios procedentes del norte de África y los señalamientos en la propaganda yihadista. El denominador común de esos factores es que, aun siendo compartidos con Europa y el resto de España, adoptan no obstante una expresión especial y más intensa en Ceuta y Melilla, lo cual conecta con sus vulnerabilidades no compartidas, es decir, con los factores de riesgo tipos 5 y 6 de nuestra clasificación (internos y distintivos, permanentes y coyunturales) de los que nos ocuparemos a continuación.

#### VULNERABILIDADES ESPECÍFICAS E HIPÓTESIS ASOCIADAS

Una revisión somera de las informaciones disponibles sobre los datos demográficos, económicos y sociales que definen la realidad de Ceuta y Melilla permite comprobar que ambas ciudades puntúan positivamente en un gran número de indicadores relacionados con el riesgo extremista. Muchas de las variables a las que remiten esos indicadores mantienen relaciones estrechas entre sí, lo cual justifica su agrupación en una clasificación más inclusiva.

#### *Atributos genéricos de las ciudades*

Con 84.963 y 84.509 residentes oficial y respectivamente reconocidos (EPA, 2014), Ceuta y Melilla albergan las dos únicas fronteras terrestres de España con Marruecos, gracias a lo cual constituyen dos de las principales puertas de entrada desde África a Europa. También debido a su posición geográfica, hace al menos diez años que ambas padecen una fuerte presión migratoria con un importante componente irregular. En 2012 llegaron a sus vallas 2.841 inmigrantes irregulares, al año siguiente la cifra subió a 4.235 (aumento del 48,5%) y volvió a subir en 2014, hasta 7.845 (aumento de un 77%). En consecuencia, la cifra oficial de habitantes es necesariamente inferior a la cifra real e imposible de calcular con precisión. En los últimos años los citados contingentes de inmigrantes irregulares han incorporado sendas cuotas de personas procedentes de Siria: 273 en 2013 y 3.305 en 2014 (Ministerio del Interior, 2014). El tránsito de las dos fronteras es elevado y está muy ligado al comercio ilegal: sólo con ese fin unas 30.000 personas cruzan diariamente la frontera de Ceuta y otras 5.000 la de Melilla (Arteaga, 2014).

Las poblaciones son heterogéneas, jóvenes y crecen año tras año. Cuentan con una mayoría de ascendencia española y “cristiana” en retroceso, más un amplio y creciente colectivo musulmán de origen marroquí, llamado a convertirse en mayoría, junto a varias pequeñas minorías. Frente una media nacional del 31,1%, la tasa de menores de treinta años es del 41,3% en Ceuta y en Melilla llega al 61,7% (Eurostat, 2015). Según datos de 2014, Melilla tiene la tasa de natalidad más elevada de España (19,3%) y Ceuta le sigue en el segundo puesto (14,20%). Por ello, y también por el regreso de inmigrantes antes residentes en la Península, desde 2008 las poblaciones han aumentado: un 9,2% en Ceuta y un 17,2% en Melilla (mayor incremento de población empadronada que en ninguna otra provincia española; Eurostat, 2014). Además, las proyecciones para los próximos son de un crecimiento ininterrumpido para los próximos años (INE, 2012). Y esto en dos territorios marcados por una alta densidad poblacional: 4.248 habitantes por kilómetro cuadrado en Ceuta y 7.042 en Melilla.

Según Eurostat, en 2014 Ceuta y Melilla fueron respectivamente la segunda y tercera región con más desempleo de la Unión Europea, con tasas de 35,6% y 34,4%. Además, en comparación con el resto de las comunidades autónomas españolas Ceuta alcanzó el primer puesto en paro juvenil (67,5%) y Melilla el quinto (57,3%). En el plano educativo, las dos ciudades ocuparon conjuntamente la tercera posición en abandono escolar en España, con cifras del 24,7% (Ministerio de Educación, 2015). Los números de años anteriores en todos estos parámetros no han sido muy diferentes. Por último, también las tasas delictivas vienen siendo tradicionalmente elevadas. En 2014 las dos ciudades registraron las cifras más elevadas de entre todas las comunidades autónomas españolas, 30,1 delitos por cada 1.000 habitantes en Ceuta y 22,8 en Melilla, siendo la

tasa media nacional del 7,3. Igualmente, Ceuta fue la primera comunidad en cuanto al número de infracciones penales cometidas por menores (53,1 por cada 1.000 habitantes), y Melilla la tercera (28,5) (INE, 2015). A esto debe añadirse que desde mediados de los años ochenta del pasado siglo Ceuta y Melilla han compartido con algunas localidades del país vecino la función de punto de partida del tráfico ilícito de cannabis marroquí hacia Europa, dando lugar a la proliferación de bandas y estructuras delictivas dedicadas al narcotráfico y responsables de buena parte de su criminalidad interna (De la Corte y Giménez-Salinas, 2010; JIFE, 2012, p. 55).

### *Situación y rasgos de las comunidades musulmanas*

Mientras el colectivo musulmán abarca el 3,9% del total de la población española, según cifras oficiales disponibles en 2014 seguramente inferiores a las reales, la cuota de residentes musulmanes de origen marroquí llega hasta el 43% en Ceuta (36.492 residentes) y el 51% en Melilla (43.238) (UCIDE 2015; INE, 2015). En términos aproximados, por sí solas esas dos ciudades agrupan al 17,5% de todos los musulmanes que viven en España (UCIDE, 2015). Gracias a su integración en redes familiares y sociales transfronterizas, muchos de los musulmanes residentes en Ceuta y Melilla mantienen fuertes vínculos con Marruecos, conformando algo muy parecido a una diáspora (Waldmann, 2010), si bien estos colectivos son predominantemente nacionales. Aunque en 2013 el 22% de las personas empadronadas en Melilla y el 10% de las residentes en Ceuta habían nacido en Marruecos, la mayoría habían adquirido la nacionalidad española. Gracias a unas tasas elevadas de natalidad y nupcialidad el resto de los musulmanes forman parte de segundas y terceras generaciones descendientes de los primeros migrantes. Además son colectivos jóvenes. Ya en 2011 el 75% de los niños nacidos en ambas ciudades tenían padres con apellidos árabes. El 50% de los alumnos de primaria y secundaria obligatoria de Ceuta y el 60% de los de Melilla son musulmanes. Volviendo a cifras generales, según un estudio reciente, a la altura de 2014 el número de musulmanes extranjeros en Ceuta era de 4.721 y el de Melilla de 10.949, equivalentes al 12,9% y el 25,3% de sus respectivos segmentos de población musulmana (UCIDE, 2015).

Los peores indicadores sociales de las dos ciudades remiten directamente a sus comunidades musulmanas. Sus integrantes acaparan el mayor número de casos de empleo precario, inestable e irregular y de desempleo. En el año 2000 el 80% de los estudiantes ceutíes y melillenses que no superaban la educación secundaria eran musulmanes (González y Pérez, 2008). También viven en los barrios peor dotados. En Melilla los musulmanes están presentes en toda la ciudad pero muy desigual, concentrándose el 80% en tres distritos y el 30% en un solo. En Ceuta la segregación residencial es máxima y los barrios de mayoría musulmana se encuentran en la periferia (Rontomé, 2012).

Como reflejo de esas condiciones una proporción significativa de los musulmanes ceutíes y melillenses se consideran discriminados, cuando no excluidos, y tratados como ciudadanos de segunda categoría. Tales percepciones y sentimientos son reforzados e instrumentalizados mediante la circulación de discursos victimistas y conspirativos promovidos por algunos actores políticos y religiosos. Pero la identificación con las ciudades en que residen también es clara. Los musulmanes de Ceuta, por ejemplo, se definen como ceutíes antes que como españoles o marroquíes. Además, comparativamente con otros colectivos, los musulmanes de ambas ciudades consideran

su religión como un componente importante o decisivo de su identidad (sobre todos estos datos véase Rontomé, 2005; 2012).

Sobre la base común de la tradición sunní y la escuela jurídica malikí, preponderantes en todo en norte de África, las formas de identificación religiosa de los musulmanes de Ceuta y Melilla son diversas (ver Briones, Tarrés, y Salguero, 2013). Tras un largo predominio de una religiosidad más popular que ortodoxa, desde finales del siglo pasado las dos ciudades han visto crecer un tejido asociativo e institucional propios, así como la penetración de diferentes corrientes doctrinales, ambas orientadas a regular y depurar la práctica religiosa. Entre ellos cabe destacar por su influencia movimientos rigoristas no violentos como Justicia y Espiritualidad o la Comunidad para la Propagación del Islam (*Yama'a at-Tabligh*). Aunque con un impacto y difusión muy minoritarias, en los últimos años también se ha constatado la introducción de predicadores e ideas salafistas e incluso takfiríes y su traducción en algunos episodios violentos, como la quema de dos morabitos o recintos religiosos en Ceuta en 2006 y el asesinato de dos ciudadanos melillenses en 2009, protagonizados por individuos radicalizados e involucrados en varias de las operaciones policiales que luego pasaremos a examinar.

#### *Nichos de marginalidad*

Gran parte de las evidencias e indicios recolectados sobre la presencia activa de elementos yihadistas en Ceuta y Melilla apuntan a sucesos, personas, estructuras y actividades localizados en sus dos barrios más marginales, donde se concentra buena parte de sus comunidades musulmanas y en los que se han llevado a cabo la mayoría de las operaciones policiales contra el yihadismo: La Cañada Hidum en Melilla y el Príncipe Alfonso en Ceuta. En cada una de estas barriadas se hacían no menos de 15.000 personas, la mayoría de las cuales suman a la precariedad de su situación personal la de los barrios en que residen. Aunque no existen dos espacios urbanos absolutamente idénticos, ambos barrios comparten buena parte de sus problemas y deficiencias (ver Jordán y Trujillo 2006; De la Corte, 2007; Llamas, 2011):

- Máximas proporciones de vecinos desempleados, en situación irregular y jóvenes desocupados
- Entorno altamente deteriorado y desorden urbanístico
- Escasez de equipamientos y comercios
- Funcionamiento precario de servicios públicos básicos (electricidad y alumbrado, red de saneamiento, limpieza)
- Clima de impunidad, reflejado en frecuentes comportamientos transgresores, altercados violentos y altas tasas de delito
- Presencia de bandas criminales, drogas y armas
- Rechazo institucional, expresado mediante recibimientos agresivos a fuerzas de seguridad y dispensadores de otros servicios públicos (bomberos, de urgencias, recogida de basuras)

Aunque en años recientes se han realizado algunos esfuerzos para paliar algunas de esas condiciones (por ejemplo, mediante una nuevas políticas de equipamiento, construcción de hospitales, colegios y talleres, pistas deportivas y labores asistenciales y de mediación) la mayoría de los problemas antes señalados persisten. Por su precariedad, estos nichos de marginalidad guarda cierto parecido con los arrabales de algunas ciudades de Marruecos donde mayor éxito han tenido predicadores y reclutadores yihadistas. Por la mezcla de aislamiento e impunidad reinantes recuerdan

también a algunas áreas más o menos deprimidas de varias ciudades europeas atestadas por representantes de segundas y terceras generaciones de inmigrantes que también han funcionado como focos de radicalización y captación (ver, por ejemplo, Ranstorp, Gustafsson y Hyllengren, 2015).

#### *Aspectos relativos a la amenaza yihadista*

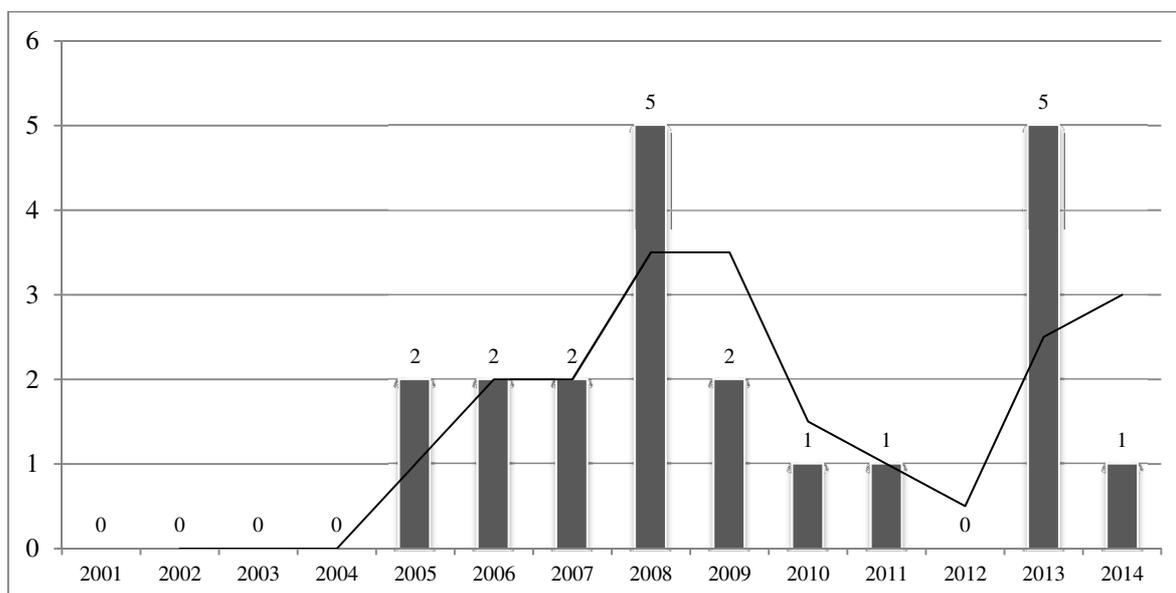
Algunas características y circunstancias de Ceuta y Melilla las convierten en escenarios de particular interés para agentes y organizaciones yihadistas. Diversos comunicados emitidos por líderes y portavoces yihadistas (principalmente de Al Qaida y de su filial en el Magreb) han hecho mención expresa de ambas ciudades, insistiendo en atribuirles la condición de “territorios ocupados” a liberar, equiparándolas a Chechenia o Palestina (ver Torres, 2015). La primera mención en este sentido de la que se tiene registro fue realizada en 2005. Pero entre ese año y 2014 se han registrado un mínimo de 21 señalamientos, con 5 casos en 2008 y 2013 (gráfico 1). Ninguna otra ciudad española ha recibido tantas menciones específicas.

Al objeto de maximizar daños y resonancia mediática, la mayor parte de los planes yihadistas para atentar en territorio occidental han elegido como escenario grandes ciudades. Sin embargo, la pauta general puede alterarse si se identifican otras localidades que ofrezcan algún incentivo simbólico o estratégico. La representación de Ceuta y Melilla como espacios arrebatados al islam puede cumplir ese papel, al igual que puede hacerlo la oportunidad de acceso a determinados entornos, edificios y emplazamientos de alto valor para un posible ataque, como sus puertos marítimos, los grandes buques que atraviesan a diario el Estrecho de Gibraltar, el aeropuerto de Melilla, sus diversos acuartelamientos con su abundante personal militar o sus fronteras con Marruecos. También podría servir de incentivo la expectativa de que un atentado dirigido contra símbolos institucionales o ciertas personas o colectivos desencadenase un ciclo de hostilidades dirigidas contra la población musulmana, aspiración no descartable entre los yihadistas (De la Corte, 2007; De la Corte y Jordán, 2007).

Por otro lado, la proximidad con Marruecos es en sí misma una condición de riesgo de para Ceuta y Melilla, por cuanto el país vecino lleva años padeciendo la hostilidad yihadista, ha sufrido varios atentados de gravedad, ha llevado a cabo una intensa acción represiva contra dicha amenaza y, en los últimos años, se ha convertido en uno de los principales países exportadores de voluntarios desplazados a luchar en filas yihadistas en Siria e Irak (Palmer, 2014). Pocos meses después de que el líder del Daesh, Abubakr el Bagdadi, declarara la instauración de un nuevo Califato en Mosul, el ministro de Interior del Reino de Marruecos, Mohamed Hassad señalaría en una declaración pública que ciudadanos marroquíes constituían el segundo contingente más numeroso de los combatientes terroristas extranjeros integrados en las filas de esa organización yihadista (Cembrero, 2014a). Y en ese mismo sentido los recuentos fiables más recientes hablan de más de 1.500 marroquíes desplazados a combatir a Siria e Irak desde 2011 (Institute for Economics and Peace, 2015). A su vez, algunos de los principales puntos de reclutamiento de dichos voluntarios se encuentran en varias localidades que, por razones familiares y sociales y por su cercanía, mantienen una relación estrecha con alguna de las dos ciudades autónomas: Castillejos, Tetuán y Tánger para el caso de Ceuta y Nador para el de Melilla. Al final del artículo volveremos sobre este asunto.

Grafico 1. Señalamientos a Ceuta y Melilla en la propaganda yihadista (2001-2014)

(Fuente: elaboración propia con datos de GESI, 2015a)



Otros factores capaces de alimentar o reactivar el problema yihadista en Ceuta o en Melilla son la misma presencia de agentes y estructuras terroristas vinculadas a dicha corriente radical, constatada desde hace ya más de diez años, y las propias operaciones policiales dirigidas contra tales elementos, de cuyo estudio nos ocupamos en el siguiente epígrafe.

#### *Valoración global sobre los factores de riesgo yihadista e hipótesis relacionadas*

Si desagregamos la información comprimida en los anteriores epígrafes y la cotejamos con la lista de indicadores relativos al riesgo de afectación yihadista confeccionada para este trabajo puede comprobarse que las dos ciudades autónomas congregan un gran número de tales indicadores. En concreto, un recuento realizado a tal efecto muestra que las dos ciudades cumplen 27 de los 32 indicadores citados (ver tabla 5).

A partir de esa excepcional acumulación de elementos de riesgos pueden derivarse una serie de hipótesis que trataremos de contrastar con los resultados del siguiente estudio empírico. Nuestra hipótesis principal postula para Ceuta y Melilla un nivel de afectación yihadista significativamente superiores al afrontado en otras localidades españolas durante el periodo analizado. Le acompañan varias hipótesis más referentes a las posibles funciones asignadas a las dos ciudades por parte de los agentes y estructuras yihadistas allí presentes. Las funciones a contrastar serían:

1. (Ceuta y/o Melilla como) escenarios de atentados terroristas o de otras acciones violentas
2. *Santuarios* o refugio para militantes yihadistas, ajenos a las ciudades o retornados de conflictos
3. Bases seguras para realizar labores de apoyo operativo, logístico económico o comunicativo (propaganda)

4. *Puerta de entrada* a España y Europa, para infiltrar terroristas o introducir alguna clase de materiales o bienes útiles para la yihad: armas, equipos de doble o múltiple uso, dinero, mercancías ilegales, vehículos
5. Nodos de radicalización y reclutamiento
6. Punto de exportación de voluntarios a frentes de yihad (zonas de conflicto) o campos de entrenamiento

Tabla 5. Indicadores de riesgo de afectación yihadista presentes en Ceuta y Melilla

Proximidad de focos de actividad yihadista	●
Frontera compartida con países afectados de yihadismo	●
Conexión con rutas migratorias con origen en países focos de yihadismo	●
Orografía compleja que dificulta acceso a territorios susceptibles de servir como refugio a elementos extremistas	
Tasas elevadas de crecimiento	●
Densidad poblacional elevada	●
Tasas elevadas de población juvenil desocupada	●
Sectores de población con bajo nivel educativo (fracaso o abandono escolar temprano)	●
Existencia de comunidades migradas con predominio de segundas generaciones	●
Proporciones significativas de población relacionada con la comunidad de referencia de agentes yihadistas	●
Profusión de redes de parentesco transfronterizas vinculadas a países afectados de yihadismo	●
Diásporas con origen en otros países afectados de yihadismo	●
Penetración de ideas y corrientes ortodoxas con algunos aspectos doctrinales próximos al yihadismo	
Dinámicas estatales represivas	
Fragilidad estatal y problemas de gobernanza	
Pertenencia a un Estado involucrado en conflictos armados internos con componente yihadista	
Pertenencia a un Estado involucrado en conflictos armados externos con componente yihadista	●
Contenciosos territoriales susceptibles de instrumentalización con fines de movilización yihadista	●
Pobreza	●
Elevadas tasas de desigualdad	●
Elevadas de desempleo y/o subempleo	●
Tensiones y conflictos comunitarios con componente de tipo étnico y/o religioso	●
Minorías afectadas por percepciones y sentimientos de discriminación y exclusión social	●
Referentes históricos y aspectos simbólicos susceptibles de instrumentalización por la retórica extremista	●
Deterioro del entorno	●
Desorden e irregularidades urbanísticas	●
Carencias en infraestructuras y servicios básicos	●
Segregación residencial	●
Existencia de nichos de marginalidad o guetos urbanos	●
Áreas urbanas con presencia reducida de fuerzas del orden	●
Tasas delictivas elevadas	●
Presencia activa de redes criminales e incidencia de tráfico ilícitos	●
Existencia de colectivos y áreas marcadas por una hostilidad manifiesta a fuerzas del orden	●
Antecedentes de atentados u otros incidentes violentos e ilegales de autoría yihadista	●
Presencia activa de agentes y estructuras yihadistas o antecedentes relacionados	●
Señalamiento agresivo del territorio en la propaganda yihadista	●
Emplazamientos, localizaciones, edificios o instalaciones de alto valor estratégico o simbólico	●
Presencia o tránsito de colectivos o personas señaladas como objetivos preferentes para el yihadismo	●

Veamos hasta qué punto estas hipótesis coinciden con los datos.

## DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS OPERACIONES POLICIALES CONTRA EL YIHADISMO EN CEUTA Y MELILLA

### *Metodología*

El estudio que presentamos ha tenido como propósito identificar diferentes indicadores, indicios y evidencias acerca de la presencia activa de agentes y redes yihadistas en Ceuta y Melilla, a partir de la información derivada de las operaciones policiales allí

desarrolladas. Las fuentes para ello empleadas corresponden esencialmente con los datos disponibles en prensa general y escrita. Para las operaciones en las que ha sido posible también se han consultado las sentencias judiciales correspondientes, aunque se da el caso de que el proceso judicial relacionado con la mayoría de las operaciones incluidas en la muestra no había concluido en el momento de realizar el estudio. Para la localización de toda la información disponible en prensa se han realizado consultas vía internet a varios de los principales periódicos de tirada nacional, tomando como guía la base de datos del Observatorio sobre actividad yihadista en España y que abarca el universo completo de las operaciones policiales llevadas a cabo en España desde (Jordán, 2015).

La muestra del estudio abarca todas las operaciones que hayan involucrado la detención de uno o más sospechosos de afiliación yihadista en Ceuta o Melilla desde 1995, fecha del primer registro sobre una operación contra el yihadismo realizada en España, hasta mediados de diciembre de 2015, fecha en que se puso fin a la recogida de datos.

El desarrollo de la investigación ha incluido varias fases: elaboración de una lista de categorías temáticas que orientase la selección y clasificación de la información a recoger, diseño de una base de datos acorde con esas categorías, recopilación de la información, análisis cuantitativo de la información introducida en la base de datos e interpretación de los resultados del análisis a partir de los criterios teóricos y valorativos anteriormente expuestos.

### *Resultados*

En marzo de 2005 dos individuos de nacionalidad marroquí fueron detenidos en el Centro Penitenciario de Ceuta por su presunta implicación en plan para atacar contra el ferry que enlaza con Algeciras. Fue la primera operación realizada contra sospechosos de yihadismo en una de las ciudades autónomas. Desde entonces hasta noviembre de 2005 se han contabilizado un total de 19 operaciones.

El total de detenciones practicadas es de 75, aunque la suma de individuos detenidos es de 74, pues uno de ellos, Karim Abdesalam Mohamed, fue detenido en dos ocasiones (operaciones Duna y Cesto). El número de detenciones por operación es variado. Curiosamente, la operación con más detenciones (Duna), practicada en Ceuta en diciembre de 2006 contra 11 individuos presuntamente dispuestos a atacar en la ciudad, ha sido también la menos exitosa en términos judiciales, ya que en abril de 2012 la Audiencia Nacional absolvió a 9 de los acusados por falta de pruebas (Audiencia Nacional, 2012). Las otras dos operaciones con más detenidos (9 en cada una), ambas relacionadas con redes ocupadas en captar y enviar voluntarios para el combate a Siria, tuvieron lugar en Ceuta (Cesto, junio 2013) y Melilla (Farewel, septiembre 2013). En este último caso alguna de las detenciones fue practicada en la ciudad marroquí de Nador, mientras que sobre los 9 detenidos del caso anterior existe ya una sentencia que incluye condena para todos ellos (Audiencia Nacional, 2015).

Las operaciones registradas son de dos tipos. 13 de ellas contribuyeron a la desarticulación de un total de 12 redes yihadistas más o menos complejas, entendiendo por red un grupo en activo formados por un mínimo de 2 personas). Las seis operaciones restantes (números 2, 7, 10, 17, 18 y 19 de la tabla 6) tuvieron como propósito la detención de individuos concretos: huidos sobre los que pesaba una orden internacional de detención, voluntarios en tránsito hacia zonas de conflicto, activistas y

captadores (aparentemente) independientes y retornados. A su vez, la mayoría de esos sospechosos también estaban vinculados con alguna estructura yihadista.

Tabla 6. Listado de operaciones entre 1995 y noviembre 2015

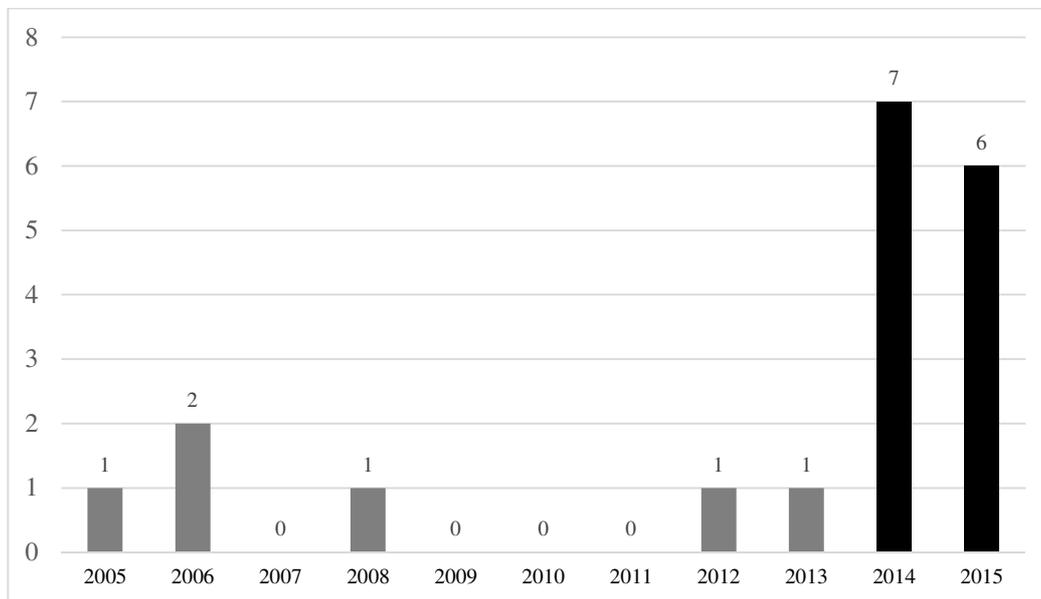
	Fecha	Operación	Localización	Red desarticulada	Detenidos
1	Marzo 2005	Complot ferry	Ceuta	•	2
2	Mayo 2006	Rally	Melilla		2
3	Diciembre 2006	Duna	Ceuta	•	11
4	Abril 2008	OID marroquíes	Melilla		2
5	Junio 2012	Takfiríes	Melilla	•	2
6	Junio 2013	Cesto	Ceuta, Castillejos, Vilvoorde (Bélgica)	•	9
7	Enero 2014	Aeropuerto Málaga	Ceuta		1
8	Marzo 2014	Azteca	Melilla, Málaga y Marruecos	•	7
9	Mayo 2014	Javer	Ceuta	•	6
10	Junio 2014	Hamido	Ceuta		1
11	Agosto 2014	Kibera	Melilla	•	2
12	Septiembre 2014	Farewell	Melilla y Nador	•	9
13	Diciembre 2014	Reclutador mujeres	Ceuta, Melilla, Barcelona, Castillejos	•	7
14	Enero 2015	Chacal	Ceuta	•	4
15	Febrero 2015	Jardín	Melilla, Barcelona y Gerona	•	4
16	Marzo 2015	Ampliación Chacal	Ceuta	•	2
17	Abril 2015	Huidos a Turquía	Melilla, Turquía		2
18	Julio 2015	Reclutador Daesh	Melilla		1
19	Diciembre 2015	Gungan	Ceuta		1
				<b>Total: 12</b>	<b>Total: 75</b>

De las 19 investigaciones examinadas 10 causaron detenciones en Ceuta y 10 en Melilla aunque una (Reclutador de Mujeres) involucró detenciones en las dos ciudades. Asimismo, 5 operaciones también dieron lugar a detenciones practicadas en otras localidades españolas o extranjeras. Dentro de la Península se produjeron varias detenciones en ciudades catalanas (Barcelona y Gerona), lo cual parece coherente con el creciente número de operaciones anti-yihadistas realizadas en Cataluña en años recientes. En cuanto a las detenciones realizadas en el extranjero la mayoría tuvieron lugar en ciudades marroquíes próximas a Ceuta o Melilla, con dos excepciones: la detención en Vilvoorde (Bélgica) de un ciudadano ceutí integrante de la red desarticulada en la operación Cesto y la de un matrimonio de residentes melillenses acusados de integración en la organización Daesh (o Estado islámico) y aprehendidos en Turquía, a donde habían regresado desde Siria con un bebé de pocos meses.

Como se ilustra en el gráfico 2, un aspecto llamativo de las operaciones es su distribución temporal, en absoluto uniforme. Según puede verse, entre 2005 y 2015 hay cuatro años, tres de ellos seguidos, en los que no se explota ninguna investigación policial. Por tanto, pueden diferenciarse cuatro periodos sucesivos. El primero inicial, que corre de 2005 a 2008, comprende el 21,6% de toda la muestra y conlleva 4 operaciones (una en 2005, dos en 2006, ninguna en 2007 y una en 2008). A continuación, le siguen tres años sin operaciones. Luego viene un tercer periodo de solo

dos años (2012-2013) que se salda con una operación por cada uno de ellos, equivalente al 10,5% del total. Y finalmente, otro periodo de dos años en el que se concentra el 68,4 % de la muestra, con 7 investigaciones explotadas en 2014 y 6 en 2015.

Gráfico 2. Operaciones por año



Los detenidos pudieron ser relacionados con distintas actividades delictivas, detectándose cierto grado de especialización en las redes desarticuladas, aunque también algunos casos de multi-actividad:

Tabla 7. Actividades y propósitos de las redes desarticuladas y los individuos detenidos

Actividades y propósitos	Casos	Operaciones
Proselitismo y captación	14	Duna, Takfiríes, Cesto, Azteca, Javer, Hamido, Farewell, Reclutador mujeres, Chacal, Jardín, Ampliación de Chacal, Reclutador Daesh, Gungan
Envío de voluntarios hacia zonas de conflicto	9	Cesto, Azteca, Javer, Farewell, Recluta mujeres, Jardín, Huídos Turquía, Reclutador Daesh, Gungan
Difusión y elaboración de propaganda	8	Azteca, Javer, Hamido, Kibera, Recluta mujeres, Chacal, Jardín, Ampliación de Chacal
Planes o intenciones de atentar	8	Ferry, Duna, OID marroquíes, Takfiríes, Cesto, Chacal, Jardín, Ampliación de Chacal
Retorno de zonas de conflicto	1	Aeropuerto Málaga

La actividad más frecuente y compartida es el proselitismo y la captación. Sus propósitos son promover la radicalización e integrar a los captados en las propias redes yihadistas establecidas en Ceuta y Melilla pero a menudo conectadas con otras establecidas fuera de las ciudades o de España. Casi siempre esa actividad se solapó con otras complementarias. De un lado, con la difusión y elaboración de propaganda, lo que a fin de cuentas es otra forma de captar y radicalizar y constituye una herramienta para futuras captaciones. Y de otro lado, con labores vinculadas al envío de voluntarios a combatir a zonas de conflicto, casi siempre a Siria e Irak. Todas las operaciones

relacionadas con esta última ocupación se realizaron a partir de 2013, empezando con las detenciones de Cesto, y es la actividad dominante entre los detenidos en 2014 y 2015. Así, el esfuerzo realizado para desplazar combatientes al frente de guerra abierto en Siria a partir de 2011 explica en gran medida el drástico incremento en el número de operaciones explotadas en los dos últimos años de la serie histórica analizada.

Entre las operaciones en las que se detectaron indicios sobre la existencia de intenciones o planes para actuar con violencia solo encontramos una agresión consumada, aunque no se trate de una acción estrictamente terrorista, pues parece que sus autores evitaron darle cualquier clase de publicidad. Nos referimos a los dos españoles detenidos en el marco de la operación Takfiríes (julio de 2012), acusados de secuestrar y asesinar a otros dos vecinos del barrio melillense de La Cañada. Estos crímenes tuvieron lugar en Farhana, una comuna situada en el norte de Marruecos, muy cerca de Melilla. Según las autoridades marroquíes los dos sospechosos formaban parte de una estructura terrorista y delictiva adherida al movimiento *Takfir wal Hijra*, corriente islamista y radical que legitima la violencia ejercida sobre cualquier infiel o apóstata y cuyos principios trataban de difundir en Melilla y varias poblaciones del norte de Marruecos. El asesinato habría sido un castigo a las víctimas por haber abandonado el movimiento (sobre estos hechos véase Irujo, 2009). Las otras investigaciones en que se detectaron indicios de intenciones violentas sí apuntaron a posibles atentados terroristas. Curiosamente, los ejemplos más relevantes corresponden a las dos primeras operaciones: Complot Ferry (2005) y Duna (2006).

En la generalidad de los casos en que las autoridades vislumbraron algún propósito de atentar éstos fueron inferidos a partir de comentarios y afirmaciones realizadas por algunos detenidos, y eventualmente también por la disponibilidad de armas de fuego o de esfuerzos por hacerse con armas o explosivos. El caso reciente más claro corresponde a la operación Chacal, de enero de 2015, cuya explotación pareció ser consecuencia de la acumulación de indicios sobre un riesgo real de atentado por parte de los detenidos. Éstos no sólo disponían de armas sino que se habían entrenado en su uso y adiestrado física y mentalmente, además de manifestar intensos deseos de emular a otros conocidos ya inmolados en Siria y vengar las detenciones de los integrantes de la red desmantelada en la operación Cesto (Irujo, 2015a). De todos modos, con la información disponible sobre este y otros casos no es posible discernir hasta qué punto los detenidos estaban determinados a actuar y hacerlo de forma inminente. Así, los detenidos en la operación Duna (2006) hablaban en sus reuniones sobre la posibilidad de repetir los atentados del 11-M en Ceuta y Melilla usando explosivos que planeaban robar del acuartelamiento de 'El Hacho', y asimismo especularon con atentar el polvorín de ese mismo cuartel o contra el recinto ferial de la ciudad. También les fue incautada documentación que sugerían otros posibles blancos como iglesias, el puerto o el ferry. Sin embargo, en 2012 la Audiencia Nacional decidió absolver a nueve de los detenidos en Duna, por la imposibilidad de acreditar su disposición a “pasar a la acción” (Audiencia Nacional, 2012).

Los datos recolectados sobre las 12 redes yihadistas desarticuladas han sido abundantes y pueden resumirse como sigue:

Tabla 8. Atributos de las redes yihadistas asociadas a las operaciones

Atributos	Nº Redes	Porcentajes
Multinacionalidad	7	50%
Totalmente autóctonas	5	41,6%
Con miembros de nacionalidad marroquí	7	58,3%
Con miembros de otras nacionalidades	2	16,6%
Con estructura, división de funciones y tareas	10	83,3%
Con líderes identificados e influyentes	6	50%
Miembros con antecedentes penales	5	41,6%
Vínculos familiares entre los miembros	2	16,6%
Vínculos por vecindad entre miembros	9	75%
Vínculo con alguna mezquita	5	41,6%
Implantación en otras ciudades españolas	4	33,3%
Vínculos con otras redes o grupos yihadistas preexistentes	4	33,3%
Vínculos o contactos con organizaciones yihadistas en el exterior	10	83,3%
Redes transnacionales (miembros residentes en extranjero)	10	83,3%
Implicación en otras actividades ilegales	6	50%
Posesión de armas	5	41,6%
Con recursos y competencias tecnológicas (internet, informáticas)	7	58,3%

Como indica la tabla 8, la mitad de las redes yihadistas desmanteladas fueron multinacionales y entre éstas casi todas fueron hispano-marroquíes. Casi todos los casos restantes correspondieron a redes integradas por personas de nacionalidad española, prácticamente todas nacidas o residentes en Ceuta o Melilla. Excepcionalmente, una red estuvo compuesta sólo por marroquíes (OID Marroquíes). En la mayoría se constató cierto grado de estructuración (jerarquía, división de tareas y funciones, etc.), así como la existencia de vínculos de vecindad y la condición transnacional. La frecuencia de lazos de vecindad demuestra que muchas de las redes tuvieron su centro de gravedad en barrios concretos, destacando el caso de El Príncipe, en Ceuta. La condición transnacional de la mayoría de las redes se concretó en tres dimensiones. La primera y más frecuente fue la residencia de algunos miembros en el norte de Marruecos donde desarrollaban parte de su actividad yihadista. Se trataba, por tanto, de redes transfronterizas. En segundo lugar, algunos de sus miembros residieron en Europa o llegaron a disponer de estrechos contactos con elementos yihadistas allí establecidos, concretamente en Bélgica (Cesto) y Francia (Azteca). Por último, la transnacionalidad también fue consecuencia de los vínculos establecidos con organizaciones yihadistas extranjeras establecidas fuera de España, elemento común a la gran mayoría de las redes. Dichos vínculos fueron magrebíes y sirio-iraquíes, con predominio de los últimos, en particular relativos a una conexión con el Daesh, aunque fueron varias las redes a las que se atribuyeron lazos con más de una organización internacional. Para una visión más completa al respecto puede añadirse la información del conjunto de las operaciones, pues varias de las que no desmantelaron ninguna red concreta también

implicaron detenciones de personas conectadas a estructuras yihadistas extranjeras. Puede verse aquí:

Tabla 9. Organizaciones yihadistas internacionales vinculadas a operaciones en Ceuta y Melilla

Organizaciones	Redes	Operaciones relacionadas
Daesh	8	Cesto, Aeropuerto Málaga, Azteca, Kibera, Javer, Farewell, Reclutador de mujeres, Chacal, Huidos a Turquía, Reclutador Daesh, Gungan
Jahbat al Nusra	2	Cesto, Azteca
Grupos takfiríes en Marruecos	2	Complot Ferry, Takfiríes,
“Movimiento de los Muyahidines en el Magreb (Marruecos)	1	OID Marroquíes
Al Qaida en el Magreb Islámico	2	Azteca, Farewell
Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (Sahel)	2	Javer, Farewell

Una sola investigación fue excluida de este recuento: la operación Rally. En ella dos individuos, uno español y otro marroquí, fueron detenidos en Melilla por su presunta vinculación al Grupo Islámico Combatiente Marroquí. Sin embargo, el español quedó libre a las pocas horas de su detención. También es significativo que en torno a la mitad de las redes desarticuladas contaran con líderes influyentes y reconocidos, con recursos y competencias relacionadas con el uso de internet y que estuvieran en posesión de armas de fuego. Con todo, estos recuentos deben considerarse preliminares, pues no ha sido posible acceder a igual cantidad de información sobre todas las redes.

Finalmente, aunque no es propósito de este artículo ofrecer un análisis exhaustivo a ese respecto, todavía puede añadirse alguna información más sobre las características de los detenidos. Aparte de los atributos indicados en la tabla 8, la muestra total de detenidos contiene estos otros:

Tabla 10. Algunas características de los detenidos  
(n° = 74)

Atributos	N°	%
Nacionalidad española	49	66,2%
Extranjeros	24	32,4%
Naturales de Ceuta	29	39,1%
Naturales de Melilla	17	22,9%
Marroquíes	20	27%
Otras nacionalidades	5	6,7%
Varones	57	77%
Mujeres	7	9,4%
Menores	2	2,7%
En tránsito hacia zonas de conflicto	2	2,7%
Retornados de zonas focos de conflictos	2	2,7%

Vemos que la mayoría de los detenidos son españoles y entre estos casi todos naturales de Ceuta o Melilla. De igual manera, solo en 5 casos de 20 los extranjeros detenidos tienen una nacionalidad distinta a la marroquí: concretamente dos hombres

franceses, un tunecino (los tres aprehendidos en Azteca) y una mujer chilena (Reclutador de mujeres). Como es habitual, la proporción de mujeres es baja. No obstante, todas las mujeres detenidas lo fueron en operaciones realizadas durante los dos últimos años, la primera de ellas en agosto de 2014. Además, en cuatro operaciones de esa etapa final se dismantelaron dos redes y se detuvo a dos individuos especializados en la captación de voluntarias femeninas para el traslado a zonas de conflicto (Kibera, Reclutador de Mujeres, Reclutador del Daesh y Gungan).

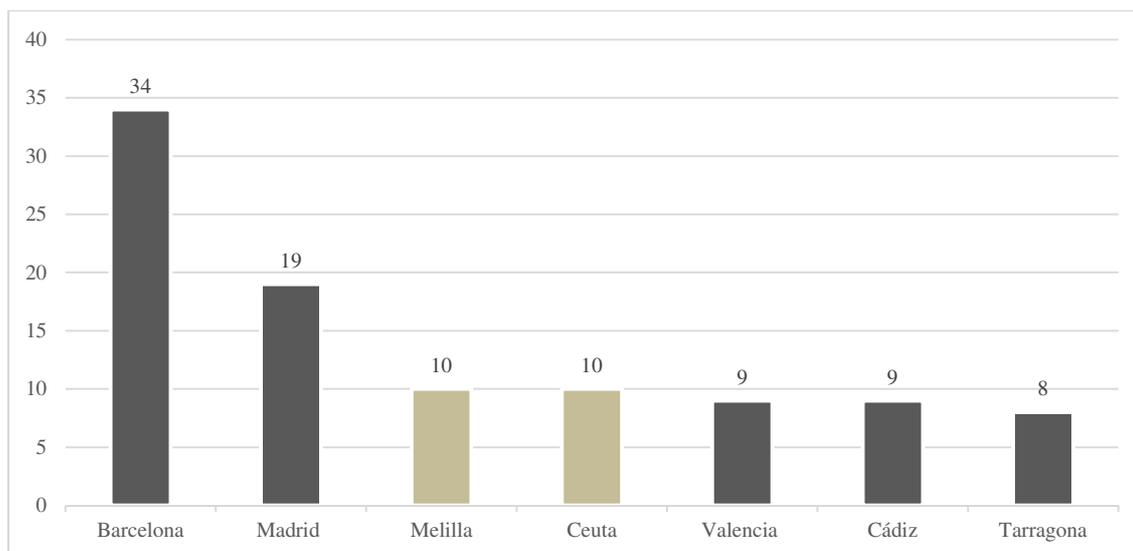
En cuanto a los retornados, la muestra sólo incluye dos casos (vinculados a las operaciones Aeropuerto de Málaga y Javer, enero y mayo de 2014). El primero, Abdeluahid Sadik Mohamed, fue detenido en mayo de 2013 tras regresar de Irak, donde había llegado a integrarse en el Daesh después de resultar captado en Ceuta por la red dismantelada en la operación Cesto (ver Muñoz y Pagola, 2014). El segundo retornado, Benaissa Laghmouchi Baghdadi, fue detenido en Melilla a donde había regresado después de haber pasado por un campo de entrenamiento establecido en el norte de Malí, regentado por el MUYAO o Movimiento por la Unicidad y la Yihad en África Occidental (ver Irujo y Duva, 2014).

#### COMPARACIÓN CON LA EVOLUCIÓN DEL YIHADISMO EN TODA ESPAÑA

Entre marzo de 1995 y finales de noviembre de 2015 las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españolas ejecutaron un total de 100 operaciones contra el yihadismo, de las cuales 18 se desarrollaron total o parcialmente en Ceuta y Melilla. Si se analiza la distribución por provincias, sólo Barcelona y Madrid han estado relacionadas con más operaciones antiyihadistas que las realizadas entre Ceuta y Melilla durante el mismo periodo, y ello a pesar de las enorme diferencias de población entre unas y otras. Tomadas por separado, Ceuta y Melilla comparten tercer puesto en la lista de provincias con más operaciones efectuadas (10 y 10 respectivamente, incluidas una investigación realizada en ambas ciudades a la vez).

Gráfico 3: Primeras provincias españolas en número de operaciones antiyihadistas

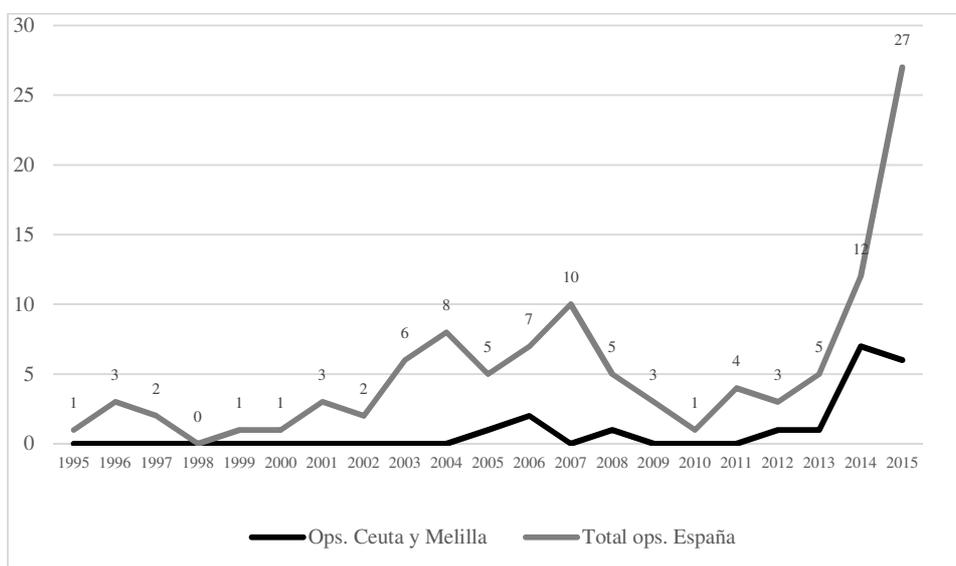
(Fuente: adaptado de GESI, 2015b)



El conjunto de operaciones realizadas en Ceuta y Melilla representan el 18,4% de todas las investigaciones policiales promovidas por las fuerzas y cuerpos de seguridad españoles desde 1995 a mediados de diciembre de 2015 (ver, más abajo, tabla 11). Además, la evolución se ajusta en cierta medida a la tendencia general en toda España. Esto parece mucho más claro en los últimos años, caracterizados por un incremento significativo del total de operaciones, si bien ello se debe principalmente a que la mayoría de las investigaciones que se explotan en España entre 2014 y 2015 tienen lugar en las dos ciudades autónomas.

Gráfico 4. Operaciones en España (Ceuta y Melilla desagregadas)

(Fuente: elaboración propia con datos de GESI, 2015b)



Lo cierto es que la proporción de operaciones en relación al total ha variado sustancialmente a lo largo de los años estudiados.

Recuérdese que hasta 2005 no se produce ninguna operación anti-yihadista en Ceuta ni en Melilla. En cambio, aunque el número absoluto de operaciones allí explotadas en 2005 y 2006 fue escaso (3 en esos dos años), éstas aportaron ya un porcentaje no despreciable al total de las investigaciones realizadas en el territorio nacional: 20% de las realizadas en 2005 y 28,5% para 2006. Mas, como ya quedó apuntado, entre 2006 y 2010 sobrevendría una nueva etapa de escasísima frecuencia operativa en las dos ciudades, con sólo una operación sobre un total de las 30 desarrolladas entre 2007 y 2011. Todavía en los dos años siguientes la frecuencia operativa se mantuvo baja, con un caso por año: Takfiríes, 2012, en Melilla; y Cesto, 2013, en Ceuta. Si bien la citada operación de 2013 figura entre las más importantes dentro de la muestra completa (Audiencia Nacional, 2015). La tendencia en España cambió en 2014 con un incremento sustantivo de operaciones efectuadas (12 frente a un total de 5 en 2013). De éstas 7 fueron ejecutadas en Ceuta y Melilla, lo que supuso el 58,3% del total. Finalmente, 6 investigaciones fueron explotadas en las dos ciudades entre enero y mediados de diciembre de 2015 (tres en cada una), aunque sobre un total mucho más

amplio que abarcó hasta 27 operaciones realizadas en todo el territorio nacional, cifra record en nuestro país.

Tabla 11. Proporción de operaciones en España con detenciones en Ceuta y Melilla

Año	Total	Ceuta y Melilla	%
1995-2003	19	0	0
2004	8	0	0
2005	5	1	20
2006	7	2	28,5
2007	10	0	0
2008	5	1	20
2009	3	0	0
2010	1	0	0
2011	4	0	0
2012	3	1	33,3
2013	5	1	20
2014	12	7	58,3
2015	27	6	22,2
Total	103	19	18,4

(Fuente: elaboración propia con datos de GESI, 2015b)

En consecuencia, la proporción respecto del total de operaciones bajó hasta 36 puntos, pasando del ya mencionado 58,3% en 2014 a un 22,2% en el siguiente año. A lo largo de 2015 la zona de España con más operaciones realizadas ha sido Cataluña, y en particular Barcelona, ciudad y provincia globalmente más afectadas por el fenómeno yihadista. En definitiva, el liderazgo de Ceuta y Melilla sobre las operaciones policiales llevadas a cabo en España contra el yihadismo es reciente y en realidad corresponde a un solo año: 2014. Por otra parte, parece que esa forma de extremismo violento tardó más tiempo en arraigar y progresar en las dos ciudades norteafricanas que en varias regiones de la Península. Estos últimos datos, y el porcentaje de operaciones realizadas en Ceuta y Melilla respecto del universo de las efectuadas en España (18,4%), deberían ser tomados en cuenta para evitar exagerar el alcance del problema yihadista en las dos ciudades autónomas.

En términos generales, las detenciones practicadas a lo largo de todo el periodo estudiado revelan una fisonomía similar en el yihadismo nacional y el específico de Ceuta y Melilla. Como mínimo, pueden subrayarse los siguientes rasgos comunes:

1. Integración en redes o grupos como forma habitual de implicación en actividades yihadistas
2. Abundancia de vínculos con grandes organizaciones yihadistas extranjeras.
3. Representación escasa de actores o “lobos” solitarios, revelándose éste como un fenómeno ajeno a las ciudades autónomas.
4. Predominio de funciones no operativas (logísticas, proselitismo, captación y movilización, propaganda) frente a operativas: si bien 8 operaciones de las desarrolladas en Ceuta y Melilla aportaron indicios sobre intenciones agresivas,

fue escaso el número de las redes allí desarticuladas que se hallaban exclusiva o principalmente ocupadas en preparar atentados.

5. Amplio rango de edad de los detenidos y predominio masculino entre éstos.
6. Emergencia reciente de miembros femeninos y de una orientación específica a la captación de mujeres.
7. Relación directa entre el incremento reciente de operaciones policiales desarrolladas y la integración de elementos yihadistas en el proceso de movilización de combatientes terroristas hacia Siria e Irak.

Pero, por supuesto, también ha sido posible detectar algunas diferencias de interés. Por ejemplo, llama la atención que ni Ceuta ni Melilla desempeñaran ningún papel en la primera oleada de voluntarios desplazados a Irak durante los primeros años del conflicto abierto en ese país en 2003, y ello pese a las 13 operaciones realizadas en nuestro país contra redes que facilitaron tales desplazamientos (Ponte y Jordán, 2014). La relación compartida por todas esas redes con el Grupo Islámico Combatiente Marroquí, una organización que nunca logró arraigar en las ciudades autónomas, es quizá la mejor explicación a proponer para explicar esa ausencia.

Otra importante diferencia a señalar es el predominio de individuos con nacionalidad española entre los detenidos en Ceuta y Melilla, correspondiente a un 65% de los casos registrados a lo largo de todo el periodo que abarca nuestro estudio. En cambio, la frecuencia global de individuos foráneos entre los detenidos en España desde 1996 se mantuvo hasta 2012 en una proporción de 8 sobre cada 10 (Reinares y García Calvo, 2014). Como demuestra un análisis reciente, dicha distribución global ha cambiado drásticamente en los últimos años, hasta el punto de que el número total de personas aprehendidas con nacionalidad española entre enero de 2013 y finales noviembre de 2015 ha subido hasta el 45%. Y ese incremento se explica en gran medida por el elevado número de detenciones realizadas en Ceuta y Melilla, equivalente a tres cuartas partes de los individuos aprehendidos por yihadismo en toda España durante esos mismos años. Más concretamente, el 39,1% de los detenidos en nuestro país durante ese periodo habían nacido en Ceuta y el 36,7% en Melilla (cálculos aportados por Reinares y García Calvo, 2015).

## DISCUSIÓN

Antes de entrar a comentar los resultados y comparaciones anteriores hay que recordar que en este trabajo las operaciones policiales desarrolladas contra el yihadismo en Ceuta y Melilla fueron elegidas como objeto de estudio por su valor para aportar conocimiento acerca de los niveles de afectación y riesgo yihadistas en esas ciudades. Sin embargo, cualquier estrategia investigadora tiene límites que no deben soslayarse.

De entrada, no se puede olvidar que, salvo en dos casos ya cerrados con sentencia firme (Duna y Cesto), aún no han concluido los procesos judiciales vinculados a las investigaciones examinadas. Por lo tanto, los datos manejados podrían variar como consecuencia de posibles exculpaciones tras el cierre de dichos procesos. Esto obliga a tomar con cautela las conclusiones extraídas en este estudio.

En segundo lugar, el modo elegido para estudiar las operaciones policiales ha evitado entrar a examinar su casuística ni los detalles de cada investigación. Si bien ello se justifica por el carácter generalista de los objetivos fijados, y también por la limitada información disponible sobre muchos de los casos estudiados, lo cierto es que esa estrategia deja sin analizar aspectos que pueden resultar de sumo interés, como el

proceso de gestación y las dinámicas de organización de las redes desmanteladas, la trayectoria personal de los individuos detenidos o las características y vicisitudes de las personas captadas pero no detenidas por una u otra razón. Cada uno de estos aspectos podría dar lugar a nuevos estudios complementarios al aquí presentado.

Además, los estudios relativos a informaciones policiales y detenciones sólo aportan datos sobre presuntos delitos y delincuentes que han entrado en el radar de las agencias de seguridad y que han dado lugar al desarrollo de un proceso de investigación criminal orientado a la obtención de evidencias susceptibles de validación judicial. En consecuencia, tal clase de estudios pueden y suelen ofrecer una imagen incompleta de la realidad delictiva que se aspira conocer. Por tanto, cabe la posibilidad de que las conclusiones que aquí ofrecemos subestimen el problema del yihadismo en Ceuta y Melilla o dejen ocultas algunas dimensiones suyas relevantes.

Con todo, a pesar de estas limitaciones, creemos que los resultados del estudio empírico ya expuesto cumplen razonablemente con los objetivos marcados. Para demostrarlo, pasemos a considerar esos resultados a la luz de las hipótesis antes planteadas.

#### *Sobre la hipótesis de afectación yihadista en Ceuta y Melilla*

Tomados en su conjunto, los datos recabados y su comparación con el caso español han permitido verificar la hipótesis de partida que apuntaba a un nivel de afectación yihadista en Ceuta y Melilla superior al detectado en la media de las localidades españolas concernidas por ese problema. También hemos podido confirmar la mayoría de hipótesis subordinadas a la anterior. Es decir, desde la mitad de la década pasada ambas ciudades, particularmente algunas de sus áreas marginales, han cumplido varias de las funciones que un entramado extremista puede asignar a un territorio. Veámoslo.

Puesto que ninguno de los entramados yihadistas allí detectados han logrado consumar un atentado terrorista en Ceuta o Melilla, puede que dicho riesgo haya sido sobreestimado en algún momento. Sin embargo, tanto los objetivos que motivaron algunas de las operaciones policiales analizadas como las informaciones extraídas a partir de ellas indican que las ciudades autónomas llevan tiempo expuestas a la posibilidad de padecer una agresión de tal naturaleza. Asimismo, el tratamiento específico que la propaganda yihadista indica que las organizaciones responsables de esas comunicaciones verían con buenos ojos la consumación de un ataque terrorista en alguna de ellas. En suma, puede afirmarse que ambas ciudades han sido ya contempladas como escenario de posibles ataques. Aunque no está claro si ese riesgo específico es mayor que el que afrontan otras localidades españolas.

En no pocas ocasiones, el hecho de que un territorio penetrado por elementos extremistas quede exento de padecer acciones violentas puede ser consecuencia del interés en aprovechar las oportunidades que ese mismo escenario ofrece para el desarrollo de otras actividades extremistas diversas. Dada la variedad de tareas desempeñadas por las redes aquí estudiadas, es probable que esa explicación pueda aplicarse a Ceuta y Melilla.

Sin que pueda descartarse como posibilidad futura, la función sobre la que parece haberse encontrado menos indicios es la infiltración de terroristas o la introducción de armas u otros materiales en el continente europeo a través de las fronteras de Ceuta o Melilla. En cambio, al apresamiento de dos individuos en cumplimiento de una orden internacional de detención (OID Marroquíes) y de dos sujetos presuntos culpables de un

doble asesinato perpetrado en Marruecos (Takfiríes), indican que Melilla ya ha sido utilizada como refugio en alguna ocasión (aunque sin demasiado éxito para quienes lo intentaron). Puede que esa función haya sido desempeñada con más frecuencia, pero no es posible asegurarlo con la información analizada en este estudio. Tampoco parece que la acumulación de fondos para financiar agentes y estructuras yihadistas extranjeras haya sido una prioridad de las redes desarticuladas y los detenidos en Ceuta y Melilla. Hemos señalado evidencias sobre la implicación en labores de propaganda (difusión y en menor medida elaboración propia). Sin dejar de ser importante parece que en la mayoría de los casos esa actividad ha servido de complemento a las dos más significativas, que pasamos a comentar.

Desde mitad de la década pasada Ceuta y Melilla han venido funcionando como importantes nodos de radicalización y escenarios de una intensa actividad de adoctrinamiento, captación y reclutamiento con fines terroristas. En continuidad con esa labor, más recientemente ambas ciudades se han convertido en puntos de exportación de voluntarios a frentes de yihad (en concreto al frente sirio-iraquí), sólo superados en ese sentido por el nodo ubicado en el área metropolitana de Barcelona. La información disponible en fuentes abiertas acerca de las redes desarticuladas en Ceuta y Melilla no aportan datos suficientemente fiables como para hacer estimaciones precisas sobre el número total o aproximado de personas que hayan sido enviadas a Siria e Irak por intervención de los captadores y facilitadores detenidos, pero las cifras podrían oscilar entre muchas decenas y una o varias centenas (en declaraciones realizadas tras su detención el captador Mustafá Maya Maya afirmó haber movilizado él sólo a 200 voluntarios de diversa procedencia).

Sea cuales fueren las cifras reales, los citados desplazamientos a zonas de conflicto fueron posibilitados por la condición transnacional de las redes involucradas. A su vez aquella se explica por dos elementos. Uno, la implantación y actividades simultáneamente realizadas en territorio español y extranjero, conectando sus nodos en Ceuta o Melilla con los de varias ciudades marroquíes próximas. Y otro: la intensa labor de comunicación y movilización realizada por algunos de los captadores involucrados. Ejemplos ilustrativos de esas características son el entramado desarticulado en la operación Cesto, simultáneamente establecido en las ciudades de Ceuta y Castillejos y responsable de desplazar a varios terroristas finalmente muertos en combate en Siria o Irak, al menos tres en misiones suicidas (Audencia Nacional, 2015). El video de despedida grabado por uno de aquéllos suicidas (el taxista ceutí Rachid Wahbi), antes de matar a un centenar de personas al empotrar un camión bomba contra un cuarte militar en Idlib (Siria), circularía luego por las redes sociales alimentando nuevas vocaciones para el “martirio” (ver Cembrero, 2012).

Por otras razones, también sobresale el caso ya citado de Mustafá Maya Amaya, eficaz reclutador detenido en el marco de la operación Azteca. La actividad delictiva de este español residente en Melilla, y antes en Nador, consistía en contactar con individuos que aspiraban a convertirse en yihadistas, seleccionarlos y ponerles en comunicación con algún “pasador” encargado de facilitarles el acceso a territorios de conflicto y su integración en alguna organización yihadista como Al Qaida en el Magreb Islámico, Jabhat Al Nusra o Daesh. Toda esa actividad era realizada vía internet gracias a contactos disponibles en un buen número de países fuera de España: europeos (Francia y Bélgica), norteafricanos (además de Marruecos, Túnez, Libia o Malí), de Oriente Próximo (Turquía y Siria) e incluso alguno del sudeste asiático, como Indonesia (Irujo, 2015b).

*¿Qué nos dicen las operaciones acerca de las explicaciones convencionales sobre el riesgo yihadista en Ceuta y Melilla?*

Recordemos que las hipótesis planteadas para este estudio fueron inferidas a partir de un análisis previo que constató la existencia de un elevado número de factores de riesgo relacionados con el yihadismo operando en Ceuta y Melilla. A este respecto, conviene no confundir el concepto de “factor de riesgo” con el de “causa”. Como ya señalamos en su momento, la mayoría de las variables que se postulan o identifican como factores de riesgo no garantizan la materialización del peligro, amenaza o daño con el que se los relaciona, sino que simplemente incrementan su probabilidad de ocurrencia, bien sea por que estadísticamente tiendan a correlacionar (ocurrir de forma simultánea o sucesiva), bien porque funcionen como condiciones necesarias o posibilitadoras del problema con el que se los vincula, pero no como causas suficientes suyas. Sin embargo, y pese a todo, las explicaciones más verosímiles de por qué Ceuta y Melilla han llegado a convertirse en dos de las ciudades españolas más afectadas por el problema yihadista remiten a varios de los factores de riesgo anteriormente listados. Lo que esas explicaciones tienen en común es su énfasis en la excepcionalidad de las dos ciudades, resaltando algunos aspectos suyos incluidos en una o varias de las cuatro clases de factores distintivos que ya fueron examinados en su momento. Precizando un poco más, los factores concretos en los que suele hacerse más hincapié son tres: el elevado porcentaje de población de confesión islámica residente en ambas ciudades; las precarias condiciones económicas, sociales y de marginalidad bajo las que se encuentran amplios segmentos de aquellas comunidades musulmanas; y las tensiones identitarias que afectan a esos mismos sectores, en particular las que aparecen asociadas al llamado problema de las “segundas generaciones fallidas”. Dichos factores pueden ser considerados como independientes o interpretados como un único problema con tres dimensiones. Aunque ninguna de esas dos lecturas proporciona resulta plenamente satisfactoria.

Los intentos de estimar el riesgo de afectación yihadista para un territorio dado (ciudad, país, región) a partir del volumen relativo de población musulmana que lo habita son estadísticamente correctos. Aunque el apoyo dentro del mundo islámico al yihadismo sea minoritario, dejando fuera a los conversos es dentro de las comunidades musulmanas donde los yihadistas buscan y encuentran a la mayoría de sus seguidores, colaboradores y simpatizantes. No hay mejor confirmación de esa pauta que la concentración año tras año de la mayor parte de la violencia yihadista en países de condición islámica (Institute for Economics and Peace, 2014, 2015). Asimismo, en España las comunidades autónomas donde se han efectuado más operaciones anti-yihadistas son también las que cuentan con un mayor número de musulmanes (datos de UCIDE, 2015): Cataluña (con 509.333), Andalucía (298.152), Madrid (274.152) y Valencia (194.585). Y, aunque estas cifras sean muy superiores a las de la población de musulmanes en Ceuta y Melilla, lo cierto es que ni siquiera la ciudad de Barcelona, con sus 322.698 residentes musulmanes, supera a las dos ciudades autónomas en términos proporcionales: mientras ese colectivo supone el 20,1% de la población residente en Barcelona, recuérdese que en Ceuta y Melilla esas proporciones ascienden hasta el 43% y el 51%, respectivamente. Sin embargo, la relación entre volumen de población musulmana y riesgo de afectación yihadista no es lineal ni directa. No lo es en el mundo islámico, donde el apoyo al yihadismo es minoritario y sus porcentajes varían de caso a caso, con relativa independencia del tamaño de sus poblaciones. Y tampoco es directa esa relación en Europa, donde la presencia de agentes y estructuras yihadistas no es equivalente entre los países con mayor volumen de musulmanes. Por ejemplo,

Alemania, siendo la segunda nación europea en cuanto a número absoluto de habitantes de confesión islámica, ha tenido menos problemas con el yihadismo que otros países con cifras y porcentajes inferiores de población musulmana, como la propia España (Rabasa y Benard, 2015).

Apelar a las condiciones económicas, sociales y de marginalidad que afligen a amplios sectores de las comunidades musulmanas de Ceuta y Melilla para explicar el problema de yihadismo allí sobrevenido parece intuitivamente sensato. El desempleo y la precariedad económica, como la falta educación o la inmersión en ambientes marginales, constituyen poderosas fuentes de frustración que pueden hacer más atractivas ciertas ideas radicales y crean vulnerabilidades psicosociales susceptibles de ser explotadas con fines de captación extremista. Asimismo, se ha comprobado que nichos de marginalidad como los de El Príncipe o La Cañada Hidum son escenarios privilegiados para el desarrollo de las actividades delictivas vinculadas al yihadismo, además de favorecer el tránsito a la militancia extremista desde la delincuencia, una ruta de radicalización que ha venido ganando relevancia en los últimos años (sobre esto véase De la Corte, 2015). No obstante, si por un lado el radicalismo nunca afecta en exclusiva a personas con dificultades económicas, con bajos niveles de instrucción o residentes en barrios deprimidos, numerosas investigaciones han demostrado además la imposibilidad de generalizar cualquier relación entre los fenómenos de la radicalización violenta, el terrorismo y las variables de tipo socioeconómico que se acaban de mencionar (De la Corte, 2006; Krueger, 2007; Moyano y Trujillo, 2014).

El estudio de diferentes colectivos migrados ha permitido comprobar que sus segundas generaciones (a veces también las terceras) resultan especialmente propensas a desarrollar sentimientos de desarraigo y auto-percibirse como ciudadanos de segunda categoría, dificultando así una integración social plena y pudiendo dar lugar a identidades problemáticas (véase Portes, 1996; y en relación a Melilla puede verse Aparicio y Tornos, 2006). En las comunidades islámicas establecidas en Europa esas dificultades se han traducido en una mayor vulnerabilidad de los miembros de sus segundas generaciones frente a los riesgos de radicalización y captación yihadistas (Roy, 2004; Kepel, 2000; Rabasa y Benard, 2015). La existencia de una alta proporción de hijos y nietos de primeras generaciones migradas desde Marruecos entre los musulmanes de Ceuta y Melilla asemeja sus colectivos musulmanes a los de aquellos países europeos que comenzaron a acoger inmigrantes de confesión islámica varias décadas antes de que España se incorporase a dicha tendencia. Casi todos los españoles radicalizados en ambas ciudades son, en efecto, descendientes de inmigrantes llegados en una o dos generaciones anteriores. Pero esto no explica demasiado pues esa condición también es común a la mayoría de los jóvenes musulmanes ceutíes y melillenses. Sin duda, las segundas generaciones migrantes de las dos ciudades autónomas pueden parecerse en muchos aspectos a las de algunos países europeos, pero también es probable que alberguen alguna diferencia. Por ejemplo, la intensa identificación de los jóvenes musulmanes de Ceuta con dicha ciudad, observado en un estudio ya mencionado (Rontomé, 2005), podría suponer una pista a ese respecto (en todo caso, es un tema que requiere investigación). Por otra parte, aunque la visión que asocia el extremismo yihadista con un déficit de adaptación esté bastante extendida, lo cierto es que, como señala una investigación reciente, la mezcla de problemas de integración y ausencia de radicalización es un rasgo compartido por la mayoría de los musulmanes europeos (de nuevo, véase Rabasa y Benard, 2015).

Muy posiblemente, los anteriores factores de riesgo, presentes en Ceuta y Melilla antes de producirse la primera detención contra sospechosos de yihadismo, facilitaron la emergencia de ese problema. Sin embargo, no se puede ignorar que la actividad yihadista detectada en ambas ciudades durante los nueve primeros años de la serie histórica analizada en este trabajo fue mínima. Por otro lado, si la transformación de Ceuta y Melilla en dos escenarios preferentes del yihadismo español sólo tuvo lugar en los últimos años del periodo estudiado, contribuyendo con ella a una auténtica eclosión del yihadismo autóctono en España (como bien apuntan Reinares y Calvo, 2015), hay que preguntarse por qué esa eclosión se produjo en dicho momento y no antes.

*¿A qué se ha debido el tardío avance de la militancia yihadista en Ceuta y Melilla?*

Puede que los factores de riesgo señalados para Ceuta y Melilla, en particular los discutidos en el apartado anterior, necesitarán un tiempo largo para hacer fructificar una auténtica tendencia de radicalización y movilización yihadistas. No obstante, en términos científicos resulta más natural suponer la intervención de alguna nueva variable que, en interacción con los factores preexistentes, haya podido funcionar como impulsor o desencadenante de la citada eclosión. Pero ¿qué elemento que no estuviera ya activo en la década anterior pudo aparecer en escena y ejercer ese papel?

En la medida en que las ciudades autónomas no han experimentado ningún otro cambio de consideración en sus características y situación interna que pueda relacionarse claramente con el avance del yihadismo habrá que buscar respuestas en sus circunstancias externas. O en los parámetros generales de evolución del fenómeno yihadista. Y lo cierto es que el cambio reciente más importante que ha podido observarse en una y otra dimensión apuntan a un mismo origen: la capitalización del conflicto abierto en Siria en 2011 por fuerzas yihadistas y la recuperación del yihadismo en Irak a partir de 2012-2013, en parte como consecuencia colateral de la anterior crisis. Como es bien sabido, esos acontecimientos han provocado un nuevo repunte en los apoyos al yihadismo fuera de Siria e Irak. A su vez, esos apoyos se han traducido en una oleada de movilización de voluntarios extranjeros hacia ambos países cuyas cifras no tiene parangón con ninguna otra dinámica similar anterior: a finales de 2015 las estimaciones más fiables certifican un mínimo 25.000 y 30.000 voluntarios desplazados desde 2001 (Institute for Economics and Peace, 2015). El hecho de que la mayoría de las operaciones anti-yihadistas realizadas en nuestro país hayan culminado en la detención de sospechosos y la desarticulación de redes involucradas en el envío de voluntarios a Siria e Irak prueba que España no ha podido sustraerse a la influencia de los acontecimientos en Oriente Próximo, aún cuando en términos numéricos se haya visto menos afectada que otras naciones europeas. Por su parte, el dato de que de que 12 de las investigaciones realizadas a partir de 2013 contra redes de envío a Siria e Irak hayan tenido lugar en Ceuta o en Melilla demuestra hasta qué grado el incremento de vocaciones y actividades yihadistas en esas ciudades guarda relación con la situación sobrevenida en los dos países orientales, además de potenciar la incorporación de España entre las naciones emisoras de combatientes terroristas extranjeros. Muchos de esos países han contado con áreas y localidades concretas cuyas peculiaridades locales han favorecido su transformación en auténticos semilleros de voluntarios (The Soufan Group, 2015). Ceuta y Melilla parecen haber cumplido ese papel para el caso español.

A juzgar por diversas informaciones relativas a la movilización hacia Siria e Irak, y por la naturaleza de muchas de las redes desmanteladas en las ciudades autónomas, ningún atributo suyo ha sido más determinante que la cercanía con Marruecos, país que

figura entre los primeros emisores de combatientes terroristas hacia Siria e Irak, con un mínimo estimado de unos 1.500 (Institute for Economics and Peace, 2015). Y lo más significativo: varias de las ciudades marroquíes destacadas por su aportación de combatientes están situadas en las cercanías de sus fronteras con Ceuta y Melilla. De acuerdo con un informe de la Dirección General de Seguridad Nacional en 2014 casi un tercio de los más de mil yihadistas marroquíes por entonces desplazados a Siria e Irak procedían de las dos provincias más cercanas a Ceuta, Tetuán (a 35 kilómetros) y Tánger (46 kilómetros), ambas estrechamente vinculadas a la ciudad española, tanto por razones históricas y culturales como por las múltiples redes de parentesco que conectan a sus comunidades a uno y otro lado de la frontera. Tánger contaba entonces con la mayor cifra de combatientes terroristas en números absolutos y Tetuán la más elevada en proporción a su población (véase Cembrero, 2014b). Según otras informaciones, de los 51 individuos con pasaporte español que las autoridades reconocían en 2014 como captados por reclutadores yihadistas 16 procedían del área comprendida entre Castillejos, Tetuán y el Rincón, otra ciudad próxima a Ceuta (Casqueiro, 2014). De hecho, el informe antes citado precisaba que la mitad de los voluntarios salidos de la provincia de Tetuán hasta 2013 procedían de Castillejos (*Fnideq*), ciudad situada a cinco kilómetros escasos de la frontera española, con 85.000 habitantes, de los cuales casi la mitad pasan diariamente a Ceuta, debido a la intensísima conexión económica existente entre ambas ciudades. Por tanto, no fue por causalidad que la red de envío de voluntarios desarticulada en la operación Cesto (2013) tuviera una de sus dos bases de captación en Castillejos. O que esta misma ciudad fuera el lugar de nacimiento y residencia de algunos de los combatientes terroristas marroquíes integrados en el DAESH y más significados en las redes sociales, como Mohamed Hamdouch (alias “Kokito de Castillejos”). Presente en Siria desde 2013 y presuntamente muerto en 2015 en un bombardeo, Hamdouch fue anteriormente contactado vía internet por la ceutí y vecina del barrio de El Príncipe, Asia Ahmed Mohamed, con quien contrajo matrimonio a distancia y que acabó estableciéndose en Siria e implicándose ella misma en labores de reclutamiento yihadista vía internet. A su vez, la razón por la que Asia contactó con su futuro esposo fue la de encontrar a su hermano, Younes, igualmente desplazado a Siria y muerto en combate (ver Calvo, 2015). Este ejemplo, con posibles casos semejantes en Melilla, apunta a aspectos esenciales de las dinámicas de organización e influencia que han alimentado la reciente progresión de la actividad y el riesgo yihadistas en las dos ciudades autónomas.

En suma, el principal elemento impulsor o auténtico catalizador del avance tardío de la militancia yihadista en Ceuta y Melilla ha sido la transformación de Siria e Irak en nuevo epicentro del yihadismo global a partir de 2012, un suceso inicialmente ajeno a las problemáticas internas de ambas ciudades y ocurrido a miles de kilómetros de sus territorios, pero capaz de inspirar una intensa dinámica de movilización yihadista en Marruecos. La coyuntura sobrevenida en ese país, sumada a algunas características propias y distintivas de las dos ciudades autónomas, en concreto su posición geográfica y la estrecha conexión mantenida con algunas ciudades marroquíes cercanas, han contribuido al avance del yihadismo en Ceuta y Melilla más que cualquier otra combinación de factores.

#### CONCLUSIONES Y PREVISIONES

Aunque es posible que el alcance de la amenaza yihadista en Ceuta y Melilla haya sido sobreestimado en alguna medida, las preocupaciones a ese respecto están justificadas. Por otro lado, la imagen que resulta de nuestro análisis es la de dos micro-escenarios

que, pese a llevar bastantes años expuestos a un riesgo distintivo y superior al que afrontan otras regiones de España, sólo recientemente han llegado a experimentar un incremento súbito y sustancial en cuanto a la presencia activa de agentes y estructuras extremistas conectadas a la urdimbre del movimiento yihadista global. Puesto que ese incremento abarca un periodo de tiempo más bien corto todavía es pronto para determinar si estamos ante una tendencia que se sostenga en el corto o medio plazo, o no.

Las peculiaridades que han venido funcionando como factores de riesgo en el pasado seguirán condicionando el futuro inmediato de las dos ciudades, lo cual podría ayudar a consolidar la citada progresión. Y la posibilidad del retorno de combatientes extranjeros no identificados por las autoridades, tanto entre los que residían en Ceuta y Melilla como los que lo hacían en Marruecos, es otro elemento que podría dar continuidad al problema o incluso provocar alguna expresión nueva.

Pero cualquier previsión sería sumamente imprudente sin tomar en cuenta que el gran elemento dinamizador del avance reciente del yihadismo en las dos ciudades ha sido la coyuntura abierta en Oriente Próximo a partir de 2012, junto con su particular repercusión en Marruecos, y no ningún factor local, distintivo o permanente. He ahí una prueba más de las crecientes conexiones entre lo local y lo global, pero también de que la geografía todavía importa. Estos hechos sugieren un futuro más determinado por acontecimientos y circunstancias externas que por atributos y problemáticas internas, o al menos con una influencia similar de factores exógenos y endógenos.

De resultar cierta esa conjetura, el problema del yihadismo en Ceuta y Melilla podría mantener su nivel actual mientras los conflictos de Siria e Irak continúen activos y las grandes organizaciones yihadistas allí establecidas (principalmente el Daesh) sigan promoviendo la atracción de combatientes extranjeros. En cambio, el debilitamiento o desaparición de esas organizaciones y una nueva dinámica de pacificación en los dos países afectados (especialmente en Siria) podrían facilitar un descenso significativo del riesgo yihadista en Ceuta y Melilla, aunque no es seguro que esa atenuación del riesgo se produjera de forma inmediata.

Entre tanto, de continuar la eficaz labor desarrollada en los últimos años las agencias de seguridad e inteligencia españolas y marroquíes seguirán funcionando como factor de contención. A la vez, las mismas alternativas y circunstancias condicionarán de forma parecida el porvenir de la amenaza yihadista en toda España.

#### NOTA SOBRE EL AUTOR

*Luis De la Corte es Profesor Titular de Psicología Social y Director de Estudios Estratégicos en el Instituto de Ciencias Forenses y Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid.*

#### REFERENCIAS:

Aparicio, Rosa., Tornos, Alberto (2006), *Un estudio sobre hijos de inmigrantes que se hacen adultos. Marroquíes, Dominicanos, Peruanos*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Documentos del Observatorio Permanente ALR/B-3011/94.04-2259 (9) de las Migraciones.

Arteaga, Felix (2014), “España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel”, *Informe del Real Instituto Elcano*, 18/2014.

Audiencia Nacional (2015). Sentencia del 30 de septiembre de 2015, Sala de lo Penal Sección 2, Rollo de Sala 1/2014, Sumario 1/2014, Sentencia nº 23/2015.

— (2012). Sentencia del 24 de abril de 2012, Sala de lo Penal Sección cuarta, Rollo 26/10, Sumario 8/07, Sentencia nº 20/2012.

Bjorgo, Tore (2005), *Root causes of terrorism*, Londres: Routledge.

Briones, Rafael; Tarrés, Sol y Salguero, Oscar (2013), *Encuentros. Diversidad religiosa en Ceuta y en Melilla*, Barcelona: Icaria-Antrazyt.

Calvo, Alex (2015), “Asia Ahmed Mohamed: Spain’s Islamic State Recruiter in Ceuta”, *Militant Leadership Monitor* Vol. 4, No 10, pp. 6-7.

Casqueiro, Javier, (2014), “Castillejos, cuna de yihadistas”, *El País*, 5 de octubre.

Cembrero, Ignacio (2012), “Rachid Wahbi, 32 años, primer español muerto en combate en Siria”, *El País*, 12 de junio.

— (2014a), “El imparable ascenso de los marroquíes en la nueva yihad”, *El Mundo*, 21 de julio.

— (2014b), “Un tercio de los yihadistas marroquíes procede del entorno de Ceuta”, *El Mundo*, 1 de diciembre.

De la Corte, Luis y Blanco, José María (2014), Potenciadores del riesgo. Una visión ampliada, en De la Corte, Luis y Blanco, José María (Coords.), *Seguridad nacional. Amenazas y respuestas*, Madrid: Lid editorial, pp. 55-78.

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

— (2007), “Actividad yihadista en Ceuta: antecedentes y vulnerabilidades”, *Documento de trabajo del Real Instituto Elcano*, 19 de junio.

— y Jordán, Javier (2007) *La yihad terrorista*. Madrid: Síntesis.

— y Giménez-Salinas, Andrea (2010), *Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada*, Barcelona: Ariel.

— (2014), “Terrorismo”, en De la Corte, Luis y Blanco, José María (Coords.), *Seguridad nacional. Amenazas y respuestas*, Madrid: Lid editorial, (pp. 95-114).

— (2015). “¿Por qué crecen los vínculos entre terrorismo y crimen?” *Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública*, No 50, pp. 6-26.

Echarri, Carmen (2006), “Ceuta, cuna de radicales”, *El Faro de Ceuta*, 26 de diciembre.

Eurostat (2015), *Eurostat regional yearbook 2015*, Luxemburgo: Oficina de publicaciones de la Unión Europea.

GESI, Grupo de Estudios de Seguridad Internacional (2015a), “Referencias a España en la comunicación pública yihadista”, Observatorio sobre la actividad yihadista en España: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/observatorio-sobre-la-actividad-yihadista-en-españ>

— (2015b), “Listado de operaciones policiales contra el terrorismo yihadista en España”, Observatorio sobre la actividad yihadista en España: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/observatorio-sobre-la-actividad-yihadista-en-españ>

González, Carmen y Pérez, Ángel (2008), “Ceuta y Melilla: nuevos elementos en el escenario”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, 159/2008

INE, Instituto Nacional de Estadística (2012), *Proyecciones de población 2012*: <http://www.ine.es/prensa/np744.pdf>

— (2015), *Estadística de Condenados: Adultos*: <http://www.ine.es/prensa/np932.pdf>

Institute for Economics and Peace (2015), *Global Terrorism Index 2015*, Nueva York: Institute for Economics and Peace.

— (2015), *Global Terrorism Index 2014*, Nueva York: Institute for Economics and Peace.

Irujo, José María (2015a), “Detenidos cuatro yihadistas en Ceuta “dispuestos” a atentar”, *El País*, 24 de enero.

— (2015b), “Un reclutador detenido en Melilla dice que envió a 200 yihadistas a Siria”, *El País*, 22 de noviembre.

— (2009), “Dentro de la secta del odio”, *El País*, 5 de abril.

— y Duva, Jesús, (2014), “Detenidas seis personas por el envío de yihadistas desde Melilla a Siria y Malí”, *El País*, 30 de mayo.

Jordán, Javier, (2012), “Analysis of Jihadi Terrorism Incidents in Western Europe, 2001–2010”, *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 35, No 5, pp. 382-404.

— y Trujillo, Humberto (2006), “Entornos favorables al reclutamiento yihadista. El barrio de El Príncipe Alfonso (Ceuta)” *Jihad Monitor Occasional Paper*, 3.

JIFE, Junta Nacional de Fiscalización de Estupefacientes (2012), *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2014*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

Kenney, Michael (2011), “Hotbed of Radicalization or Something Else?: An Ethnographic Exploration of a Muslim Neighborhood in Ceuta”, *Terrorism and Political Violence*, Vol. 23, No 4, pp. 537-559.

Kepel, Gilles (2000), *La yihad. Expansión y declive del islamismo*, Barcelona: Península.

Krueger, Allan B. (2007), *What makes a terrorist. Economics and the Roots of Terrorism*, Princeton, N.J: Princeton University Press.

Nadeau, Barbie Lantza (2015), “Spanish Ceuta: The Jihad Capital of Europe”, *The Daily Beast*, 18 de febrero.

Llamas, Manuel, (2011), *Melilla y el islamismo. Luces y sombras*, Madrid: Atanor documentos-Melilla Instituto de las Culturas.

Moyano, Manuel (2011), *Factores psicosociales contribuyentes a la radicalización islamista de jóvenes en España. Construcción de un instrumento de evaluación*, Tesis Doctoral, Granada: Universidad de Granada.

Muñoz, Pablo y Pagola, Javier (2014), “Un español preso en la yihad”, *ABC*, 21 de octubre.

Palmer, Jeffrey D. (2014), “The Death of Moroccan Exceptionalism: A Brief History of Moroccan Salafi Jihadism and Current Jihadist Trends”, *Jihadology.net*, 5 de

septiembre: <http://jihadology.net/2014/09/05/the-clear-banner-the-death-of-moroccan-exceptionalism-a-brief-history-of-moroccan-salafi-jihadism-and-current-jihadist-trends/>

Roy, Oliver (2003), *El islam mundializado. Los musulmanes en la era de la globalización*, Barcelona: Bellaterra.

Ponte, María y Jordán, Javier (2014), *Todo el peso de la ley. Apuntes jurisprudenciales sobre las operaciones contra el terrorismo yihadista en España*, Granada: Grupo de Estudios de Seguridad Internacional.

Portes, Alejandro (1996), *The New Second Generation*, Nueva York: Russel Sage Foundation.

Ranstorp, Magnus (2014), “Scandinavian Foreign Fighters-Trends and Lessons”, *The Foreign Policy Essay*, 7 de diciembre.

- Gustafsson, Linus y Hyllengren, Peder, (2015), “From the Welfare State to the Caliphate: how a swedish suburb became a breeding ground for foreign fighters streaming into Syria and Iraq”, *Foreign Policy*, 23 de febrero.

Rabasa, Ángel y Benard, Cheryl L. (2015), *Eurojihad. Patterns of Islamist Radicalization and Terrorism in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

Reinares, Fernando (2011), “¿Por qué el terrorismo yihadista afectará más a unos países europeos que a otros?” *Análisis del Real Instituto Elcano*, 82/2011.

- y García Calvo, Carola (2015), “Terroristas, redes y organizaciones: facetas de la actual movilización yihadista en España”, *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano* 17/2015.
- y García Calvo, Carola (2014), “Pautas de implicación entre condenados por actividades relacionadas con el terrorismo yihadista o muertos en acto de terrorismo suicida en España (1996-2013)”, *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, 15/2014.

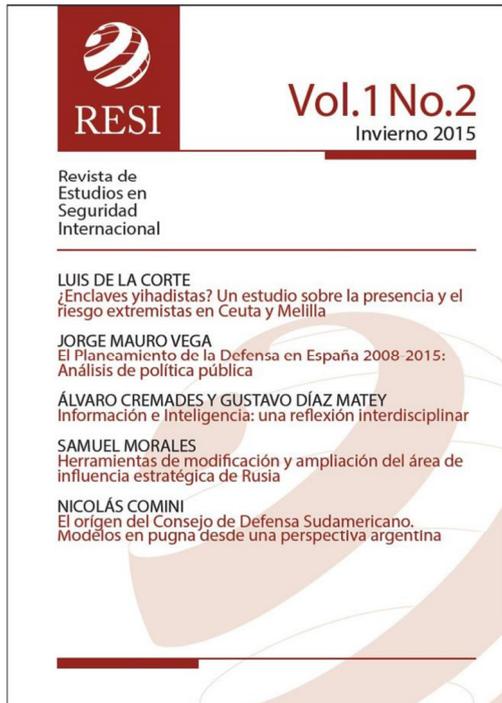
Rontomé, Carlos (2005), *Estudio sobre la tolerancia, convivencia y relaciones interculturales en Ceuta*, Ceuta: Fundación Premio Convivencia.

- (2012), *Ceuta. Convivencia y conflicto en una sociedad multiétnica*, Ceuta: Instituto de Estudios Ceutíes-Centro Universitario UNED Ceuta.

UCIDE Unión de Comunidades Islámicas de España (2015), *Estudios demográfico de la población musulmana. Explotación estadística del censo de ciudadanos musulmanes en España referido a fecha 31/12/2014*, Madrid: UCIDE.

The Soufan Group (2015), “The International Hotbeds of the Islamic State” *TSG IntelBrief*, 22 de julio.

Waldmann, Peter K. (2010), “Radicalisation in the Diaspora: Why Muslims in the West Attack Their Host Countries”, *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano* 9/2010.



Revista de Estudios en  
Seguridad Internacional  
Vol. 1, No. 2 (2015)

Editada por:  
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:  
Granada, España

Dirección web:  
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>  
ISSN: 2444-6157  
DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1>

**Para citar este artículo/To cite this article:**

Jorge Mauro Vega, “El planeamiento de la defensa en España 2008-2015: Análisis de política pública”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 2 (2015), pp. 35-63.  
DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.2>

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores: <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores>

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

# El planeamiento de la Defensa en España 2008-2015: Análisis de política pública

The defense planning in Spain 2008-2015: a Public Policy Analysis

JORGE MAURO VEGA

Universidad del Salvador, Argentina

**RESUMEN:** El trabajo analiza la forma en que se elabora la política de defensa en España en el plano de los recursos financieros y materiales entre 2008 y 2015. Se sustenta en la perspectiva del análisis de políticas públicas y adopta un enfoque exploratorio, toda vez que su objeto y abordaje no encuentran antecedentes en la comunidad epistémica. En esta línea, realiza tres principales contribuciones al campo científico: *a)* complementa el incipiente marco teórico para el análisis de la defensa como política pública, *b)* aporta herramientas para su evaluación científica y *c)* identifica lecciones aprendidas y mejores prácticas útiles para otros casos análogos en Iberoamérica.

**PALABRAS CLAVE:** Políticas públicas, Planeamiento estratégico, Política de Defensa, Industria militar, España

**ABSTRACT:** The paper analyzes how defense policy is made in Spain in terms of financial and material resources between 2008 and 2015. It is based on the perspective of public policy analysis and adopts an exploratory approach, since its approach has no record in the epistemic community. In this line, this analysis makes three main contributions to the scientific field: *a)* complements the emerging theoretical framework for analyzing defense as a public policy, *b)* provides tools for scientific evaluation *c)* identify lessons learned and best practices useful for other similar cases in Latin America

**KEYWORDS:** Public policy, Strategic planning, Defense policy, Military Industry, Spain

## INTRODUCCIÓN

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 cambiaron la dinámica de las relaciones internacionales emergidas en la post Guerra Fría, generando un nuevo contexto estratégico caracterizado por una creciente complejidad e incertidumbre, en el que las denominadas «nuevas amenazas» (principalmente el terrorismo internacional) se posicionaron al tope de la agenda de seguridad global y regional (Bartolomé, 2006).

Los Estados Unidos de América fueron los primeros en implementar reformas en la organización de sus sistemas de seguridad y defensa para adaptarlos a esta nueva coyuntura internacional, seguidos por los principales esquemas regionales competentes (OTAN, UE y OCSE) y por la mayoría de sus respectivos Estados miembros europeos (España. Ministerio de Defensa, 2003: 41-43).

Uno de los pilares de estos cambios consistió en la implementación de una combinación de métodos para la planificación estratégica de las fuerzas armadas que, garantizando la trazabilidad entre objetivos definidos a nivel político y el diseño operativo del instrumento militar, permitiera su adaptación a las amenazas y desafíos derivados del nuevo contexto. Se hace referencia a una innovación pública del tipo de organización y procesos (Pereira, 2011: 89) con impacto directo en la defensa entendida como política pública.

De este modo, la aplicación de tal modelo de reforma no sólo tiene consecuencias en la política exterior sino también en el ámbito doméstico, donde presenta por definición una significativa influencia en la determinación de la cuantía y distribución de los recursos asignados y, por ende, en las capacidades y nivel de producción del sector industrial asociado (Arteaga y Fojón, 2007).

En Europa su implementación ha tenido decidido impacto en la definición de los 410 mil millones de dólares erogados en 2013, representando el 23% del gasto mundial en defensa (SIPRI, 2014). Podría también ilustrarse su importancia considerando su influencia en el nivel de actividad del complejo industrial militar regional, siendo que en Europa hay 6 de los 10 primeros países exportadores de armamento y 3 de las 10 principales empresas productoras del rubro (SIPRI, 2014).

En el contexto europeo el caso español resulta ilustrativo, toda vez que incorporó dicha metodología en 2005 en conjunto con otras reformas estructurales de su sistema de defensa, entre las cuales se destaca una nueva ley orgánica para el sector. Por otra parte, en 2013 destinó el 0,9% de su PIB al área (SIPRI, 2015) y ocupó el 7º lugar del ranking de países exportadores de armamento (SIPRI, 2014). Asimismo, su modelo de reforma tuvo decisiva influencia en Iberoamérica, como por ejemplo en Argentina (Argentina. Ministerio de Defensa, 2009).

A pesar de la relevancia de estos cambios, el planeamiento de la defensa no ha recibido especial interés analítico desde la perspectiva de las políticas públicas, habiendo sido analizado casi exclusivamente desde la economía y las relaciones internacionales. El advenimiento de la crisis económica-financiera en 2008 tampoco modificó dicha tendencia, encontrándose publicaciones que solo abordan fenómenos parciales (por ejemplo, el impacto presupuestario de la crisis) y que se enfocan en influir en la toma de decisiones.

No obstante, debe destacarse el estudio realizado por Arteaga y Fojón (2007), siendo el único esfuerzo existente por abordar científicamente el planeamiento de la defensa como objeto de estudio, incorporando herramientas propias del análisis de políticas públicas. Dicha publicación representa el principal sustento teórico del cual parte este trabajo, apuntando así a complementarlo y actualizarlo.

En este contexto, el trabajo se pregunta cómo se planifica la política de defensa en Europa en la coyuntura de crisis económica-financiera iniciada en 2008. Puntualmente, su objetivo general es explorar la forma en que se formula e implementa en España en el plano de los recursos financieros y materiales entre 2008 y 2015, período que comprende la “IX Legislatura” (2008-2011) y la “X Legislatura” (2012-2015) y coincide con los ciclos cuatrienales de planeamiento sectorial.

A partir de tal propósito, se plantean como objetivos específicos: a) analizar su fase de formulación, identificando el procedimiento empleado y los objetivos y directrices emanados de los documentos oficiales previstos para el ciclo y b) analizar su fase de implementación, identificando documentos oficiales y estudios especializados que permitan caracterizar el estado de su diseño y desarrollo.

Para dar cuenta de ello, el trabajo contará, primero, con una reseña del marco teórico que lo sustenta y de los principales antecedentes del caso español hasta 2008. Posteriormente, se expondrá la metodología empleada para su elaboración y, para finalizar, se presentarán los resultados de la investigación estructurados en sintonía con los objetivos específicos planteados.

## MARCO TEÓRICO

### *Perspectivas teóricas tradicionales de la defensa*

A pesar de no existir una definición comúnmente aceptada de «defensa», puede afirmarse que es una función de inherente naturaleza pública y perfil unitario (bajo responsabilidad del gobierno central), asociada a la protección del territorio de un país y de la seguridad de su población frente a fuerzas hostiles que puedan amenazar las fronteras o el territorio del Estado (Gerber, 1993: 714).

Su estudio ha sido abordado históricamente desde dos principales perspectivas teóricas, la economía y las relaciones internacionales, implicando en ambos casos

la configuración de disciplinas específicas como la «economía de la defensa» y los «estudios en seguridad internacional», respectivamente.

En el plano de la economía, la defensa nacional es considerada como uno de los principales ejemplos de «bien público» (Stiglitz, 2000: 150) y, en consecuencia, como untradicional «fallo del mercado» que deriva en la intervención estatal como forma de garantizar su provisión en tanto servicio esencial.

Por otra parte, la defensa tiene la particularidad de implicar generalmente el suministro público de bienes y servicios para su provisión, dada la relación existente entre el Estado y el complejo tecnológico-industrial sectorial. Tanto por razones estratégicas (por ejemplo, la búsqueda de mayores grados de independencia tecnológica) como por la competencia imperfecta evidenciada en diversos mercados proveedores (que erosionan las posibilidades del Estado como cliente), es este el que asume la responsabilidad de su conducción a través de distintas formas de intervención.

En virtud de todas estas particularidades que rodean a la defensa como fenómeno económico, existe desde mediados del siglo XX la «economía de la defensa» como disciplina especializada de la economía (aunque sus orígenes como campo de análisis son previos), la que podría definirse como «el estudio de la asignación de recursos, distribución de la renta, crecimiento económico y estabilización aplicados a temas relativos a la defensa» (Hartley & Sandler, 1995: 1-11).

Entre otros temas, su foco de análisis está en las interacciones macroeconomía-defensa, la política industrial sectorial, la eficiencia en la composición de fuerzas y la asignación de recursos (Fonfría, 2012: 6). Sobre el caso español tal es la situación, por ejemplo, de las investigaciones de Fonfría & Correa-Burrows (2010), Martínez (2013), Martínez & Rueda (2013), Fonfría & Duch-Brown (2014), García-Estévez & Trujillo-Baute (2014), Duch-Brown, Fonfría & Trujillo-Baute (2014) y Arteaga (2014).

En el plano de las relaciones internacionales, la defensa es la lógica e irremplazable capacidad doméstica derivada de la necesidad inherente a cada Estado de salvaguardar su subsistencia en un sistema internacional anárquico. Bajo estas condiciones, la existencia del «dilema de seguridad» (Jordán, 2013) impone la necesidad de diseñar estrategias para superarlo, generándose un abanico de teorías y casos que devienen el eje de análisis de los «estudios en seguridad internacional».

De este modo, las causas de la guerra, la dinámica de los conflictos, la inteligencia estratégica y el terrorismo representan algunos de los fenómenos de estudio de la disciplina (Jordán, 2013). Respecto del caso español, pueden citarse como ejemplos de publicaciones realizadas desde esta perspectiva las de Pérez Ramírez (2011), Correa Burrows (2012), Romero Junquera (2013), Arteaga y Barrantes (2014) e Yturriaga Barberán (2015).

La seguridad deviene así un fenómeno de permanente importancia para las relaciones internacionales, habiendo cambiado de una perspectiva tradicional con el Estado como objeto referente y el poder militar como principal medio para su consecución, a otras centradas, por ejemplo, en la protección del individuo y en la existencia de un «poder blando» e «inteligente» distinto del castrense (IIEE, 2011).

Actualmente, en Europa es creciente el empleo del concepto “seguridad nacional” (Alcolea, 2012; Enseñat y Berea, 2012). Este denota una visión integral de la seguridad, en la que se incluyen amenazas tradicionales (estatales-militares) y «nuevas», y donde la defensa es sólo una de las dimensiones de actuación para enfrentarlas (IIEE, 2011). Su empleo se refleja comúnmente en «Estrategias de Seguridad Nacional», con jerarquía superior a la defensa y políticas públicas necesariamente interagenciales.

En este contexto, el instrumento militar presenta competencias limitadas a ciertos tipos de amenazas, centradas no exclusivamente en las «tradicionales». Continúa vigente entonces la tradicional distinción entre «seguridad interior» o «ciudadana» (centrada en las personas) y la «exterior» o «internacional» (centrada en el Estado), siendo la primera responsabilidad primaria de las fuerzas policiales y la segunda de las fuerzas armadas (Pérez, 2011: 3).

En definitiva, la economía y las relaciones internacionales abordaron históricamente el estudio de la defensa constituyendo enfoques teóricos específicos. No obstante, ambas lo han concretado partiendo de sus propias premisas como disciplinas científicas, quedando excluida del análisis su naturaleza e implicancias como política pública.

### *El análisis de la defensa como política pública*

Aunque para algunos es más un arte que una ciencia (Bardach, 1998), el análisis de políticas públicas (APP) tiene por objeto la comprensión de las políticas públicas por vía de la indagación de acciones y decisiones del Estado, así como de los respectivos procesos asociados, presentando como propósito la introducción de mayor racionalidad y transparencia en el funcionamiento público y sus procesos de toma de decisión (Martínez, 1995).

El APP se estructura en torno a un conjunto de métodos y técnicas cuyo objeto de estudio son las «políticas públicas» entendidas según Lasswell (1992). Dentro de sus enfoques se destaca el que analiza su elaboración como «proceso», concebido como un ciclo que transcurre desde su formulación hasta su evaluación. No obstante, los límites entre sus fases tienden a desdibujarse, superponerse y entremezclarse (Parsons, 2007: 33), debiendo interpretarse como un flujo continuo de decisiones y procedimientos al que se procura dar sentido (Müller, 1990: 33).

En España, la defensa no ha sido analizada desde este marco teórico salvo contadas excepciones. Entre ellas se encuentra el trabajo de Peña (2013), donde se remarcan sus siguientes características: a) carácter permanente e indelegable por parte del Estado; b) subordinación a la política exterior; c) escasa rentabilidad electoral; d) elevado grado de opacidad, haciendo su estudio académico complejo; y e) agudo desajuste entre sus ciclos formal y real, lo que dificulta un control parlamentario eficaz.

Asimismo, debe ponderarse la caracterización de actores y fases de las políticas públicas que dicho trabajo aplica a la defensa, siendo estas últimas: a) definición del problema; b) diseño de la agenda; c) formulación de estrategias; d) implementación (diseño y desarrollo) y e) evaluación (Peña, 2013: 245-262).

Otro caso es el trabajo de Arteaga y Fojón (2007), que analiza los modelos de planeamiento de seguridad y defensa existentes en el la OTAN, la UE y sus miembros. Esta obra es un aporte sustantivo a la generación de un marco lógico que no estaba disponible y que, a pesar de no configurar una teoría general explicativa del fenómeno (Arteaga y Fojón, 2007: 407) y no haber sido actualizada posteriormente, deviene un significativo avance hacia la creación de un arquitectura básica de comparación de casos y sistemas.

### *La teoría del planeamiento de la defensa*

En primer lugar, la lógica del planeamiento estratégico entendido según Arteaga y Fojón (2007: 23-24) implica una secuencia cíclica de decisiones, fluyendo «en cascada» de «arriba hacia abajo», desde la orientación política de jefes de gobierno, pasando por la especificación de lineamientos a nivel ministerial, hasta la planificación de su ejecución por los organismos responsables, comenzando a partir de allí un proceso de análisis de resultados de “abajo hacia arriba” (Arteaga y Fojón, 2007: 40).

En segundo lugar, durante la Guerra Fría el principal método de planeamiento era el «basado en amenazas o hipótesis de conflicto» (tradicional), consistente en un cálculo matemático de balance de fuerzas respecto a actores estatales ya identificados y considerados hostiles (Arteaga y Fojón, 2007: 45 y ss.). Sin embargo, a partir de 2001 proliferaron, entre otros, dos métodos en la práctica asociados: el «basado en capacidades» y el de «transformación» (Arteaga y Fojón, 2007: 216). En ambos casos no importa la cuantía del poderío material de amenazas estatales preestablecidas, sino la necesidad de dotarse de capacidades que contrarresten distintos modos potenciales de agresión (incluso asimétricos).

El método «basado en capacidades» procura desarrollar aptitudes militares genéricas (polivalentes y modulares) en base a una previsión de posibles escenarios de acción, sin referirse así a ningún agresor concreto (Arteaga y Fojón, 2007: 203-204). Por su parte, la «transformación» implica la introducción permanente de cambios estructurales que afectan simultáneamente a todos los sistemas y procesos, generando una sucesión de modificaciones cualitativas que

adaptan de forma constante las aptitudes militares a las necesidades y escenarios futuros (Arteaga y Fojón, 2007: 213).

En tercer lugar, es oportuno diferenciar el «planeamiento estratégico», responsable de identificar las capacidades militares necesarias (estructura de fuerza); del «planeamiento militar», encargado de ayudar a conseguirlas; y del «planeamiento operativo», estructurado para indicar cómo emplearlas una vez alcanzadas (Arteaga y Fojón, 2007: 44).

## ANTECEDENTES

### *Marco del planeamiento de la defensa en España*

En 2005 se instituyó el «Proceso de Planeamiento de la Defensa» a través de la Orden Ministerial (OM) 37/2005, imponiendo una lógica de ciclo cuadrienal y el método basado en capacidades. Este nuevo modelo recogió las propuestas de reforma de la «Revisión Estratégica de la Defensa» (España. Ministerio de Defensa, 2003) y su importancia fue validada por la posterior Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005.

De este modo, se diferenciaron las funciones a cumplir por cada nivel gubernamental involucrado (Presidencia del Gobierno, Ministerio de Defensa, Estado Mayor de la Defensa y Fuerzas Armadas), se especificaron los plazos institucionales de intervención (ejecución y revisión) y se reguló el alcance y contenido de los productos esperados de cada etapa del ciclo (directivas, escenarios y planes directores).

La OM prevé que el ciclo se articule en base a dos subprocesos: «planeamiento militar» (de fuerza y operativo) y «planeamiento de recursos» (financieros, materiales y humanos). El primero tiene por objeto definir capacidades necesarias y su empleo para el corto, mediano y largo plazo de forma priorizada y conjunta y, el segundo, tiene por finalidad obtener medios para dotar a las fuerzas armadas de tales capacidades, una vez definidas como necesarias.

El planeamiento de recursos, clave para transformar objetivos políticos en capacidades militares viables de forma eficiente, aporta una previsión de escenarios de disponibilidad de recursos de forma previa al inicio del planeamiento militar. Posteriormente, una vez decididas las capacidades a obtener, diseña e implementa «Planes Directores» de recursos humanos, financieros (presupuestarios) y materiales (armamento y material, infraestructura, información, telecomunicaciones, investigación y desarrollo e industria) para alcanzarlas en los plazos previstos.

El Estado Mayor de la Defensa (EMAD) es el máximo responsable del planeamiento militar y la conducción del planeamiento de recursos se divide entre la Secretaría de Estado de Defensa (finanzas y material) y la Subsecretaría de Defensa (recursos humanos).

El proceso de planeamiento se inicia con la «Directiva de Defensa Nacional» (DDN) aprobada por el presidente del gobierno y reglamentada por el ministro de Defensa a través de la «Directiva de Política de Defensa» (DPD). Luego los organismos responsables del planeamiento consensuan un «Proyecto de Objetivo de Capacidades Militares» (POCAM) que, una vez aprobado por el presidente del gobierno, se convierte en el «Objetivo de Capacidades Militares» (OCM) que cierra el ciclo y orienta el proceso de implementación de la política de defensa.

Se presenta a continuación una figura que, partiendo de la elaborada por Peña (2013: 247), articula las fases del proceso de elaboración de la política de defensa con las etapas y productos de planeamiento previstos en la OM 37/2005.

Figura 1. Articulación entre fases de políticas públicas y el proceso de planeamiento de la defensa en España

FASES DEL APP	Formulación de Estrategias	Implementación		Evaluación
		Diseño	Desarrollo	
DOCUMENTOS DE PLANEAMIENTO OM 37/2005	DDN -» DPD -» OCM	Plan Directores Finanzas y Material	Presupuestos Anuales	X

Fuente: Elaboración propia

Este modelo de planificación se caracteriza por: a) ajustarse a los métodos, plazos y escenarios empleados por la OTAN de forma compatible con la UE y b) por no enmarcarse en un sistema de planeamiento superior que englobe a todas las dimensiones de la seguridad, en un entorno doméstico donde las políticas de defensa y seguridad se han mantenido históricamente al margen de las controversias políticas entre los dos grandes partidos de alcance nacional (Arteaga y Fojón, 2007).

Al aprobarse esta lógica de planeamiento se encontraba vigente la DDN 2004, reflejándose en ella el cambio de contexto estratégico acaecido en 2001 al ponderar la importancia de las «nuevas amenazas» (particularmente del terrorismo internacional). Asimismo, preveía la «transformación» de las fuerzas armadas a través de un nuevo esquema de organización militar, la mejora del equipamiento y el fomento de la investigación, desarrollo e innovación.

De acuerdo al Ministerio de Defensa (2008a: 7), el ciclo de planeamiento iniciado en 2005 derivó en la aprobación del primer OCM en 2007, estando disponible una versión de difusión pública del Plan a Largo Plazo de Armamento y Material (PLP-AM) 2008 y del Plan Director de Armamento y Material (PDAM) 2008 (España. Ministerio de Defensa, 2008b; 2008c).

*Notas sobre recursos e industria sectorial*

Partiendo de la base de datos del SIPRI (2015), la más frecuentemente utilizada por su amplitud temporal y homogeneidad (Fonfría, 2013: 182), España presenta una tendencia presupuestaria ascendente que va de los 6.750 millones de euros en 1997 a los 12.219 millones de euros en 2007, implicando una variación positiva del 81% tal como ilustra la siguiente tabla<sup>1</sup>.

Tabla 1. Gasto en defensa español anual y como porcentaje del PIB en el decenio 1997-2007 (en precios corrientes)

Años	Presupuesto de Defensa (en millones de euros)	Presupuesto de Defensa como porcentaje del P.I.B.
1997	6750	1,3%
1998	6756	1,3%
1999	7092	1,2%
2000	7599	1,2%
2001	7972	1,2%
2002	8414	1,2%
2003	8587	1,1%
2004	9132	1,1%
2005	9508	1,0%
2006	11506	1,2%
2007	12219	1,2%

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del SIPRI *Military Expenditure Database* (2015)

Este perfil de recursos presenta rasgos históricos definidos: se mantiene por debajo del promedio OTAN y su variación responde a factores de política internacional más que a la economía interna, oportunidades electorales o diferencias ideológico-partidarias (Pérez-Forniés, Cámara & Gadea, 2014). No obstante, para algunos el presupuesto militar español no coincide con su capacidad económica, siendo el esfuerzo militar inferior a los parámetros occidentales (Arteaga, 2013: 25).

<sup>1</sup> El presupuesto de defensa de 2007 constituyó el “record de crecimiento” de los pasados 20 años (Revista Española de Defensa, 2006).

Por otra parte, según Fonfría (2015) la falta de percepción social sobre los riesgos y amenazas que afectan a España (cultura estratégica) es un factor decisivo en su baja cuantía, generando una tendencia a la infravaloración del presupuesto para mantenerlo en límites que no supongan una crítica social, por ejemplo, excluyendo el costo del despliegue de misiones de paz.

Las modificaciones que se realizan para zanjar estos déficits generan históricas diferencias entre el presupuesto inicial y el ejecutado. En esta línea, Navazo (2013: 38) agrega como factor distorsionante los créditos extraordinarios asignados al Ministerio de Defensa para afrontar las obligaciones contraídas respecto de los denominados «Programas Especiales de Armamento» (PEA).

Los PEA procuraron modernizar el equipamiento militar a través de proyectos con alto contenido tecnológico y largo desarrollo financiados vía préstamos sin interés del Ministerio de Industria (Navazo, 2013: 40). Su aprobación en 1996 tuvo también la finalidad de potenciar el desarrollo de la industria nacional (Calvo, 2011a: 3), siendo así el antecedente directo del período de crecimiento que evidenció desde entonces (España. Ministerio de Defensa, 2011: 13; Martínez & Rueda, 2014: 147).

Con tales antecedentes el mercado de la defensa se constituyó como un «cuasi» monopolio bilateral, con el Ministerio de Defensa como «cliente único» y un conjunto de proveedores casi siempre exclusivos (España. Ministerio de Defensa, 2010: 7). Su dependencia del presupuesto ministerial es fuerte (Fonfría & Duch-Brown, 2014: 2) y la intensidad de su participación en contratos con este es el principal motor de sus decisiones de inversión en I+D (García-Estévez & Trujillo-Baute, 2014: 48).

No obstante, a partir de entonces el sector creció en tamaño, amplió su cartera de productos, diversificó actividades, incorporó tecnología e incrementó su capacidad exportadora (García-Estévez & Trujillo-Baute, 2014: 42), alcanzando a ocupar un lugar intermedio a nivel europeo (Fonfría & Correa-Burrows, 2010: 190) y un buen posicionamiento internacional en algunos nichos de excelencia (Álvarez Pascual, 2012: 105). Desde 2008 hasta 2013, España ha ocupado el 7º lugar mundial en producción de armamento y el 4º a nivel europeo (SIPRI, 2013).

## METODOLOGÍA

### *Tipo y diseño de investigación*

La revisión de la literatura evidencia que el problema de investigación ha sido escasamente abordado, existiendo análisis sobre la política de Defensa solo desde perspectivas teóricas distintas a la propia del APP. Asimismo, las excepciones encontradas no abarcan el período temporal escogido ni se enfocan en objetivos específicos análogos a los propuestos.

Siguiendo las clasificaciones de Dankhe (1986) y Babbie (1989), esta situación impele a diseñar una investigación de carácter no estructurada, es decir, cualitativa, inductiva y orientada a la construcción de teoría a partir de la observación.

En este marco, el tipo de estudio se plantea como de alcance «exploratorio» (Dankhe, 1986), no constituyendo un fin en sí mismo ni siendo su intención poner a prueba una teoría sino profundizar el conocimiento científico del tema (Gómez, 2006: 65). No obstante, se incorporan elementos descriptivos generando una investigación de perspectiva ecléctica (Prior, 2008:11).

El diseño del proceso de investigación es flexible, abierto e iterativo, abarcando elementos de más de un tipo específico (Álvarez-Gayou, 2003). El trabajo se estructura en base a la «teoría fundamentada» (Hernández, Fernández-Collado y Baptista, 2006: 686) en su vertiente emergente (Glaser, 1992) y, secundariamente, en la «investigación-acción» (Elliot, 1991).

#### *Selección del caso de estudio*

Se opta por analizar a España como «caso de estudio» (Berman,1998) por considerarlo «representativo» (Prior, 2008:15) dados sus siguientes caracteres: a) adopción temprana del nuevo modelo de planeamiento (2005); b) potencia media (Tovar, 2014) con posesión de capacidad industrial propia en armamento y material; c) existencia de cambios político-partidarios a nivel nacional en el período (2012); y d) influencia de su modelo de planeamiento en distintos países iberoamericanos.

Por otra parte, la elección del período temporal a analizar se fundamenta en la intención de: a) continuar la investigación realizada por Arteaga y Fojón; b) focalizar el estudio en el contexto de la crisis económica-financiera iniciada en 2008; y c) respetar la lógica de ciclos cuatrienales en los que se divide el planeamiento sectorial, coincidiendo estos con los períodos de gobierno a nivel de la Administración General del Estado.

#### *Recolección y análisis de datos*

Dadas las características de la investigación se impone el empleo de técnicas cualitativas para la recolección y análisis de datos. Se hace referencia a la «recopilación documental y bibliográfica» (Cerdeira, 1991), considerándola una técnica valiosa para conocer los antecedentes, experiencias, situaciones particulares y funcionamiento cotidiano de la unidad de análisis (Hernández et al., 2006: 614).

Se procura así sustanciar conclusiones en base a un exhaustivo estudio de documentos oficiales y literatura especializada, recurriendo a una combinación de fuentes primarias y secundarias. El análisis de los datos recolectados se realiza

siguiendo las recomendaciones generales de metodologías, premisas y procedimientos planteados por Hernández et al. (2006: 623 y ss.).

En esta línea, se identifica y releva documentación oficial disponible de organismos públicos locales: a) Presidencia del Gobierno, Ministerio de Defensa, EMAD y fuerzas armadas; y b) regionales: OTAN, UE y Agencia Europea de Defensa (EDA). Asimismo, se realiza un relevamiento hemerográfico y bibliográfico sobre tales contenidos, originados por medios de comunicación masivos y especializados.

## RESULTADOS

### *Fase de formulación de estrategias: Procedimiento*

En primer lugar, se identificó la aprobación de instrucciones sobre recursos financieros y materiales (Secretaría de Estado de Defensa) que implican innovaciones regulatorias respecto de las pautas de la OM 37/2005, dado que prescriben procedimientos y criterios para la instrumentación del proceso de planeamiento entre el Ministerio, el EMAD y las fuerzas armadas<sup>2</sup>.

En segundo lugar, en ambos ciclos se identificó la promulgación de Estrategias de Seguridad Nacional (ESN) (junio 2011 y mayo 2013). A pesar de no representar un cambio normativo en sí por no estar contempladas en la OM 37/2005, implican de hecho una modificación del procedimiento de planificación porque contienen lineamientos a los que debe ajustarse la formulación de la política sectorial. Asimismo, resulta evidente su extemporaneidad ya que deberían preceder a las DDN y ello no sucedió en ninguno de los dos ciclos.

Es importante destacar que existieron posturas encontradas respecto de la necesidad de elaborar dichas ESN. Mientras que algunos las consideraron prescindibles (GEES, 2012), otros las destacaron como un hito en la historia del pensamiento estratégico español (IEEE, 2011) y como punto «cuasi final» a la falta de liderazgo estratégico en la materia (Arteaga, 2012: 2), presentándose incluso propuestas teóricas para su implementación (Ballesteros Martín, 2008; Arteaga, 2011b).

Desde esta última vertiente se subrayó la consciente provisionalidad de las DDN 2008 y 2012, dado su expresa subordinación a las ESN de orden superior (Arteaga, 2012: 2). De hecho, para tal autor la aprobación de la ESN 2011 permitió que la DDN 2012 se circunscriba a su ámbito natural, siendo que los principios e intereses del accionar exterior ya se encontraban definidos.

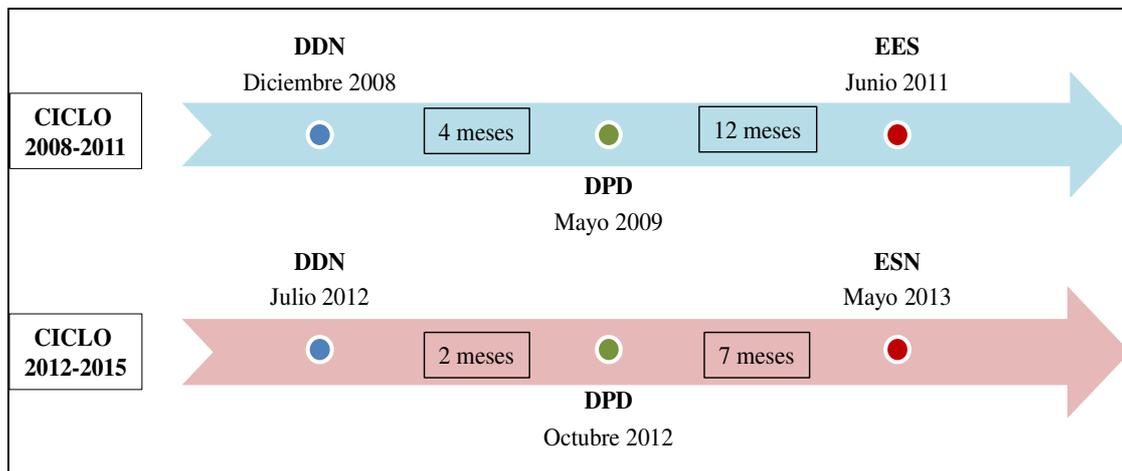
---

<sup>2</sup>Entre dichos documentos se destacan: a) Instrucción n.º 5/2008 «Sostenimiento del armamento y material»; b) Orden DEF n.º 1.453/2010 «Procedimiento para convocar procesos de selección de proyectos de I+D de interés»; c) Instrucción n.º 2/2011 «Proceso de planeamiento de recursos materiales y financieros»; d) Instrucción n.º 67/2011 «Proceso de obtención de recursos materiales»; y e) Instrucción n.º 72/2012 «Proceso de obtención del armamento y material y la gestión de sus programas».

En tercer lugar, en ambos ciclos se identificó la aprobación de los primeros dos documentos del proceso (DDN y DPD), correspondientes a la fase de formulación de la política sectorial. Puntualmente, las DDN se promulgaron en diciembre de 2008 y julio de 2012, y las DPD en mayo de 2009 y octubre de 2012. Solo las DDN son documentos enteramente públicos, mientras que de las DPD están disponibles resúmenes ejecutivos o reseñas de distinta extensión.

El análisis de las DDN y DPD se identifica como la principal herramienta para caracterizar el diagnóstico, objetivos y directrices sobre recursos en cada ciclo. Su alcance y contenido no implica innovaciones de magnitud en relación a los parámetros estipulados en 2005, no obstante, es evidente la discordancia entre plazos previstos y transcurridos. El siguiente gráfico ilustra esta dispar cronología, detallando las variaciones de tiempo entre cada documento.

Figura 2. Cronología de aprobación de documentos de planeamiento estratégico españoles por ciclo entre 2008 y 2015



Fuente: Elaboración propia

### *Fase de formulación de estrategias: Objetivos y directrices*

En primer lugar, ambas DDN comparten: a) la caracterización del contexto estratégico, destacando la centralidad de las «nuevas amenazas» y las arquitecturas regionales de seguridad para su erradicación; b) la necesidad de elaborar ESN que trasciendan el alcance de la defensa y la contextualicen; y c) la vigencia y relevancia de la «transformación» como metodología; continuando así la tendencia iniciada con la DDN 2004 (IEEE, 2010; 2013).

En el caso del ciclo 2008-2011, la DDN 2008 prevé como objetivos, en el plano financiero, mantener un esfuerzo continuado y suficiente como para generar un escenario económico estable que garantice la transformación y, en el de los recursos materiales, mejorar su equipamiento completando programas en curso e iniciando nuevos. Ello se complementa con el propósito de fomentar la I+D+I y

el impulso de una base industrial local que se integre regionalmente de forma competitiva.

En cambio, la posterior DPD 2009 evoca el impacto de la crisis, toda vez que su diagnóstico se estructura en torno a la coyuntura macroeconómica restrictiva y sus lineamientos de acción a los principios de eficiencia, racionalidad y austeridad. Las diferencias entre la DPD 2009 y su predecesora DDN 2008 en el plano de los recursos son así evidentes.

De hecho, la DPD 2009 cambia la valoración de la coyuntura económica realizada en la DDN, previendo la no disponibilidad de recursos extraordinarios ni de incrementos significativos de presupuesto (salvo para misiones de paz). Entre sus objetivos se destacan *a)* la transformación de las fuerzas y *b)* el desarrollo de un marco financiero estable y previsible y, entre sus lineamientos de acción, *a)* la priorización de los programas de armamento en curso por sobre los nuevos, *b)* la mejora de la eficiencia en los procesos de adquisición y mantenimiento y *c)* el impulso de la participación de la industria nacional.

Por su parte, la ESN 2011 (a contrario sensu de la teoría, último documento del ciclo) revalida las previsiones de la DPD 2009, especificando como objetivos prioritarios: *a)* consolidar capacidades polivalentes, flexibles e interoperables a través del método de transformación; y *b)* adecuar la organización de capacidades industriales y tecnológicas a los requerimientos de la seguridad nacional (no solo de la defensa), concentrándose en desarrollos duales (civiles y militares).

En el caso del ciclo 2012-2015, la DDN 2012 estructura propósitos y directrices en torno a la crisis. Plantea como lineamientos: *a)* racionalizar estructuras orgánicas; *b)* incrementar la eficiencia en la gestión; *c)* garantizar sintonía fina entre finanzas disponibles y requerimientos indispensables<sup>3</sup> y *d)* impulsar la presencia internacional de la industria sectorial a través de acuerdos “Estado a Estado”<sup>4</sup>. Al igual que la DDN 2008, tampoco presenta un marco presupuestario específico para destinar a inversiones (Arteaga, 2012: 5).

La consecutiva DPD 2012 no presenta diferencias significativas en materia de recursos en relación a su respectiva DDN 2012 ni a su antecesora DPD 2009. En este sentido, en el plano financiero subraya el objetivo de proveer escenarios realistas y una gestión austera vía presupuestos restrictivos que prioricen compromisos ya adquiridos de los PEA<sup>5</sup>. En relación a los recursos materiales,

---

<sup>3</sup> El ministro de defensa afirmó que la estrategia relativa a los PEA tenía dos fases: primero pagar deudas ya contraídas y, posteriormente, re-priorizar requerimientos futuros para ajustarlos a las disponibilidades financieras (Morenés, 2013b).

<sup>4</sup> El secretario de Estado de defensa puntualizó los siguientes lineamientos adicionales: *a)* búsqueda de sinergias entre los centros de I+D jurisdiccionales; *b)* reestructuración del sector público empresarial asociado; y la *c)* generación de recursos propios vía optimización de infraestructuras (España. Congreso de los Diputados, 2012a).

<sup>5</sup> El secretario de Estado de defensa mencionó que, en el corto plazo, se fortalecería el control de los PEA y buscaría financiamiento adicional para atender los pagos previstos y, en el largo

aboga por la consolidación de la industria local (competitividad, generación de empleo y presencia internacional) ordenando la difusión de sus capacidades.

La ESN 2013, por su parte, continúa también el hilo conductor de sus predecesoras DDN y DPD de 2012 e incluso de la ESN 2011 (Laborie, 2014: 2), presentando a la crisis como condicionante central del desarrollo de objetivos y estrategias. Así, a) enfatiza en el respeto del principio de eficiencia y sostenibilidad en el uso de los recursos; b) refrenda la vigencia del método de transformación; y c) indica el fortalecimiento del tejido industrial vía acciones de fomento, proyección y colaboración.

Además, presenta por primera vez el objetivo de compartir capacidades con aliados como forma de conservar determinadas aptitudes militares. Ello implica la aceptación de los métodos de *pooling & sharingy smart defense* concebidos respectivamente por la UE (2010) y la OTAN (2012) como alternativas para evitar que las constricciones financieras impliquen una disminución de la capacidades militares europeas.

Para finalizar, se presenta una tabla que resume las similitudes y diferencias de tendencias entre los documentos previos y posteriores al inicio de la crisis.

Figura 3. Comparación de documentos de planeamiento de defensa españoles antes y después de crisis

	2008	2009-2015
Método de Planeamiento	Capacidades (implícito) / Transformación (explícito)	Capacidades (implícito) / Transformación (explícito)
Recursos Financieros	Presupuesto estable (crecimiento) y suficiente	Presupuesto restringido / Priorización de eficiencia
Recursos Materiales	Igual prioridad programas nuevos y en curso	Prioridad programas en curso / Postergación nuevos
Industria sectorial	Fomento de capacidades para demanda interna e integración regional	Apoyo a internacionalización (nuevos mercados)

Fuente: Elaboración propia

---

plazo, se construiría un marco financiero sostenible conjuntamente con otras carteras, desligando su tratamiento del resto del presupuesto ministerial (España. Congreso de los Diputados, 2012a).

*Fase de implementación: Diseño*

Para comenzar, debe destacarse la indisponibilidad de los documentos correspondientes a la implementación de la política en su sub-fase de diseño, es decir, los Planes Directores de Recursos Financieros (PDRF) y de Recursos Materiales (PDRM). Se dificulta así el análisis de la concatenación de las estrategias definidas en la fase anterior con el desarrollo de su implementación.

No obstante, en el plano de la I+D se identifica la aprobación en 2010 de la «Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa» (ETID), documento importante (Pereira Rueda, 2011: 90) no contemplado en el proceso de planeamiento de la OM 37/2005 pero que, en términos de la propia ETID «deriva directamente del mismo y apoya su desarrollo» (ETID, 2010: 7). Dado su explícito alcance debe interpretarse como complementario al PDRM, abarcando los dos ciclos analizados (ETID, 2010: 12).

Corresponde definir entonces a la ETID, como una innovación procedimental de la OM 37/2005, considerando la expresa voluntad ministerial de que las actualizaciones se coordinen en su marco (ETID, 2010: 5). La Orden DEF 685/2012 completa este cambio, fijando pautas sobre gestión de proyectos de I+D. Adicionalmente, la ETID identifica áreas de actuación que relacionan las actividades de innovación y tecnología con los Objetivos de Capacidad Militar, fijando metas tecnológicas para cada una.

Por otra parte, a pesar de no constituir un documento vinculante ni estar previsto como tal en la OM 37/2005, se destaca por su condición oficial el informe: «Propuestas para una Estrategia Industrial de la Defensa», publicado por el Ministerio de Defensa de España en 2011.

*Fase de implementación: Desarrollo*

Es menester resaltar que tampoco se han identificado publicaciones oficiales que den cuenta del estado de implementación de los PDRM<sup>6</sup>. Sólo se encontraron estadísticas presupuestarias e industriales para algunos años. No obstante, a partir del relevamiento de fuentes realizado, se llegó a los resultados que se exponen en los párrafos siguientes.

Respecto de las finanzas, se evidencia una sostenida tendencia a la baja en el presupuesto a partir de 2009. Tal variación negativa fue del 21% en el ciclo 2008-2011 y del 11% en el 2009-2014, siendo de casi un 25% en total (SIPRI, 2015). También la participación del presupuesto sectorial respecto del PIB presentó una gradual disminución, 17% en el primer ciclo, 19% en el segundo y un 25% en todo el período. La siguiente tabla sintetiza los mencionados datos.

---

<sup>6</sup> Según Arteaga (2012: 5) no existen mecanismos externos de seguimiento y evaluación del desarrollo de las directivas lo cual, en sus propios términos, «hace dudar sobre si la finalidad de muchas directivas no se agota en su aprobación formal».

Tabla 2. Gasto en defensa español anual y como porcentaje del PIB en el período 2008-2014 (en precios corrientes)

Años	Presupuesto de Defensa (en millones de euros)	Presupuesto de Defensa como porcentaje del P.I.B.
2008	12756	1,2%
2009	12196	1,2%
2010	11132	1,1%
2011	10059	1,0%
2012	10828	1,1%
2013	9495	0,9%
2014	9596	0,9%

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del SIPRI *Military Expenditure Database* (2015)

La coincidencia temporal entre el inicio de la crisis y la tendencia descendente de los presupuestos parece así evidente, contextualizando ello las diferencias de contenido descritas entre la DDN 2008 y la DPD 2009<sup>7</sup>. Así, y como se grafica seguidamente, de una tasa de variación positiva del 81% en el decenio anterior, en 2014 la variación es negativa en ¼ respecto a 2008.

También debe destacarse la implementación de dos medidas orientadas a la optimización del gasto y la simplificación de estructuras: el «Programa de racionalización y utilización eficiente del patrimonio inmobiliario» (PREPIDEF) y la unificación de los centros de investigación y desarrollo<sup>8</sup>. A ellas deben sumarse distintas innovaciones procedimentales y técnicas implementadas en ambos ciclos para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos<sup>9</sup>.

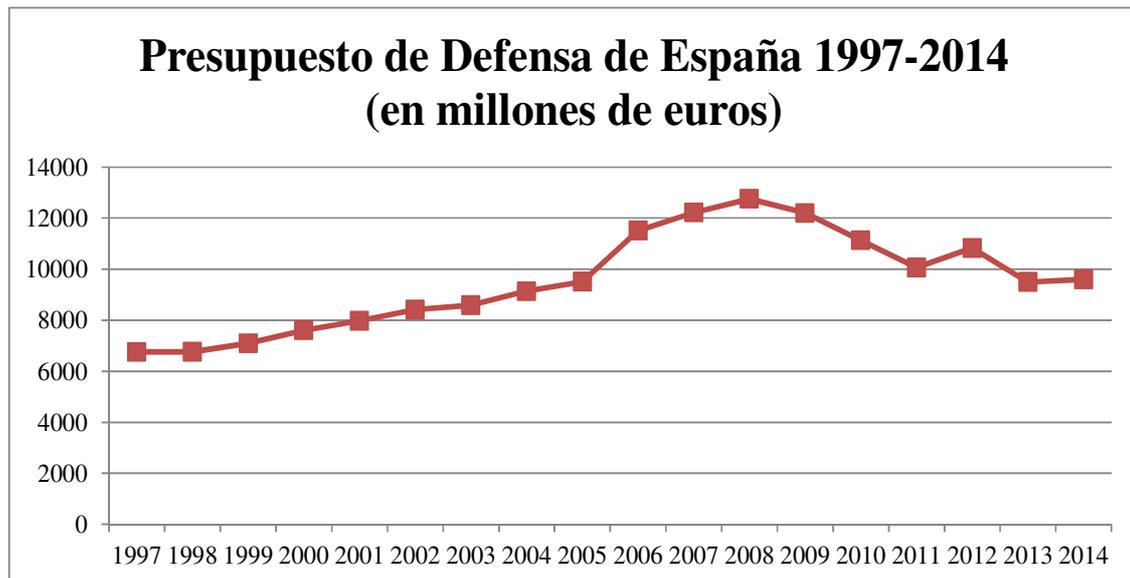
El impacto de tal situación en los recursos materiales parece evidenciarse si se analiza la desagregación de dichas reducciones presupuestarias. En este sentido, las disminuciones se concentran en dos grandes aspectos: a) operatividad y sostenimiento y b) modernización de equipos y PEA (inversiones e I+D). Respecto de la importancia relativa del impacto de la crisis en cada uno, las opiniones parecen dividirse.

<sup>7</sup> Según Peña (2013: 260) los cambios de circunstancias de naturaleza presupuestaria son uno de los problemas más graves que afectan el desarrollo de la política de defensa.

<sup>8</sup> Para mayor información al respecto ver: a) Revista Española de Defensa (2014) y b) Revista Española de Defensa (2011a).

<sup>9</sup> Para mayor información sobre el ciclo 2008-2011 ver: Revista Española de Defensa (2009a) y Méndez Martínez (2010); y sobre el ciclo 2012-2015 ver: España. Congreso de los Diputados (2014).

Tabla 3. Evolución por años del presupuesto español de defensa en el período 1997-2014 (en precios corrientes)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del SIPRI *Military Expenditure Database* (2015)

Por un lado, varios autores (Navarro, 2011b: 5; Navazo, 2013: 49) coinciden en remarcar como rasgo característico la concentración del recorte en las partidas para operatividad y sostenimiento, generándose así el riesgo de obtener «ejércitos bonsái», es decir, fuerzas con amplias capacidades pero sin posibilidad de uso (quedando inoperativas antes que obsoletas).

Por otro lado, algunos (Fonfría, 2011; 2015; Martí, 2011) destacan la disminución de las partidas dedicadas a inversiones e I+D como principal característica, siendo ello causa de: a) renegociaciones para recortar el número de unidades dentro de programas de armamento e b) intentos de exportación de algunos sistemas. En esta misma línea, Martí (2011: 3-4) considera que tales decisiones agotaron el modelo de financiación de grandes programas, generándose la «quiebra» del Ministerio (Navarro, 2011a: 15).

Adicionalmente, se identifica la implementación en 2013 de un plan de reconducción de los PEA que incluyó reprogramaciones parciales de pagos y reducciones de unidades. De todos modos, el Ministerio siguió haciendo uso anual de los «créditos extraordinarios» para financiarlos, tal como lo afirmó el secretario de Estado de defensa en su comparecencia de octubre de 2014 ante el Congreso.

Desde otra perspectiva, algunos sostienen que la crisis no generó sino que agudizó el desfase crónico entre capacidades deseables y recursos disponibles (Arteaga, 2013: 7). En otras palabras, habrían existido igual problemas para

financiar los PEA dada la discordancia estructural entre el presupuesto previsto pre-crisis y la cadencia de gastos asociados a sus pagos (Navazo, 2013: 44)<sup>10</sup>.

En relación a la industria, la crisis impactó por dos vías: a) el condicionamiento del pago de los PEA por la reducción del presupuesto (Navarro, 2011b: 3) y b) la disminución de la demanda local y externa (Martí, 2011: 3-4), a lo que debe sumarse el crecimiento de los costes de equipos, mantenimiento y operación (Arteaga, 2013: 16; Calvo, 2011b: 11) y la nueva hoja de ruta europea para el sector (Alfonso, 2014). Según Arteaga (2011a: 8), este impacto fue mayor en las PYME y en las empresas menos internacionalizadas, donde ya había capacidad instalada en exceso.

Entre las medidas implementadas en esta dimensión se destaca: a) la creación de Oficinas de Apoyo Exterior (OFICAEX) para impulsar la internacionalización de las empresas<sup>11</sup> y b) un plan para la determinación de capacidades industriales a ser desarrolladas por empresas locales en el marco de nuevos programas de armamento definidos por el EMAD (España. Congreso de los Diputados, 2012b). Según Navazo (2013: 49) la reducción sostenida del presupuesto en operaciones y mantenimiento también debe interpretarse como una iniciativa para «blindar a los contratistas» y proteger al complejo productivo nacional.

Respecto del sector industrial público debe ponderarse el Acuerdo del Consejo de Ministros del 25 de julio de 2014, por medio de la cual se asigna al Ministerio de Defensa el ejercicio de los derechos políticos derivados de la participación pública en el capital de empresas del sector cuya dirección económica pertenece a otras carteras, en un intento por homogeneizar lineamientos a través de una conducción centralizada.

La mayor asociación que nuclea a las empresas del sector (TEDAE) expresó públicamente su apoyo a las medidas pro-internacionalización de la industria encaradas por el gobierno en el marco de la crisis, principalmente su inclusión en los grupos de trabajo respectivos del Ministerio, las OFICAEX y el marco normativo que permite los acuerdos “Gobierno a Gobierno” (Menéndez, 2014: 39).

Finalmente, algunos autores consideran necesario profundizar las líneas de apoyo al sector, entre otras cuestiones, a través de su tratamiento formal como «industria estratégica», la diplomacia de la defensa (Arteaga, 2013: 28), la elaboración de un plan de adquisiciones a largo plazo con presupuesto garantizado (Marsal, 2014) y la integración de la demanda pública de la defensa y la seguridad en un modelo interministerial (Arteaga, 2011a: 8).

---

<sup>10</sup> Este diagnóstico sobre problemas estructurales en la financiación del sector fue compartido por los secretarios de Estado de defensa en 2011 (Revista Española de Defensa, 2011b) y 2012 (España. Congreso de los Diputados, 2012a).

<sup>11</sup> Instrucción n.º 25/2013 del secretario de Estado de defensa.

## CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

En primer lugar, se concluye que la falta de publicidad de los documentos (productos) previstos en la OM 37/2005 representa un sustantivo condicionamiento al análisis de la trazabilidad entre objetivos y directrices (formulación) y decisiones de acción (implementación), siendo esta última fase la de mayor opacidad. Asimismo, la generalidad con la que se presentan objetivos y líneas de acción en las ESN y DDN tampoco mejora las perspectivas analíticas.

La reseñada publicación de versiones ejecutivas tanto de la DPD 2009 como del PLP-AM 2008 y del PDAM 2008, representan excepciones a tal diagnóstico que deben considerarse como mejores prácticas institucionales sustentadas en los principios de transparencia y rendición de cuentas.

En segundo lugar, se concluye que el modelo de planeamiento estratégico instaurado por la OM 37/2005 se respetó en sus aspectos procedimentales, prueba de lo cual es la aprobación de las correspondientes DDN y DPD de ambos ciclos. Ello no sucedió sin innovaciones ni discordancias de plazos, aunque deben interpretarse como cambios internos más que como modificaciones sustanciales del sistema.

En consecuencia, el análisis de la secuencia documental prevista en tal OM representa una herramienta válida para describir las características del proceso de formulación e implementación «en la práctica» de la política de defensa española desde 2008, así como un idóneo instrumento de comparación del accionar de distintas legislaturas en el tema.

En tercer lugar, del análisis de los documentos oficiales puede concluirse que el advenimiento de la crisis en 2008 representó un clivaje en la naturaleza y alcance de los objetivos, directrices y decisiones de acción, dado que las principales modificaciones de contenido de la política de defensa en materia de recursos durante el período analizado sucedieron de 2008 a 2009.

De este modo, a pesar del cambio de color político-partidario sobrevenido en 2012 y los distintos condicionantes de política internacional emergentes, son los cambios en el escenario económico doméstico la causal que mejor explicaría la variación de estrategias del período.

En cuarto lugar, se concluye que los métodos de planeamiento por capacidades y de transformación no sufrieron cuestionamientos sustantivos ni evidenciaron modificaciones a lo largo del período, incluso posteriormente al inicio de la crisis. De hecho, en las sucesivas ESN, DDN y DPD se resaltó la importancia de la transformación como método y objetivo a alcanzar.

Paralelamente, también debe remarcar la presencia continua en ambos ciclos del impulso a la industria local sectorial como objetivo, tanto antes como después del comienzo de la crisis, aunque a partir de ese entonces variase el alcance e intensidad de las directrices elaboradas en consecuencia.

Planteadas las principales conclusiones, se esbozan las contribuciones realizadas al campo científico:

Se complementó el incipiente marco teórico para el análisis de la defensa como política pública en España, presentando una forma de articular el estudio de sus fases con el modelo de planeamiento estratégico adoptado y un relevamiento documental y bibliográfico que coadyuva a su aplicación al contexto de crisis económica-financiera.

Se aportaron herramientas para la confección de una guía metodológica para evaluar científicamente la política de defensa española a través del análisis de trazabilidad de las definiciones contenidas en los documentos de su ciclo de planeamiento (grado de adecuación entre objetivos, directrices y decisiones).

Se identificaron lecciones aprendidas y mejores prácticas para la adecuación de la implementación del modelo de planeamiento al contexto de crisis económica-financiera (por ejemplo, innovaciones procedimentales, técnicas de optimización del gasto y estrategias de apoyo industrial) aplicables a otros casos análogos en Iberoamérica.

Respecto de las limitaciones del estudio, aun partiendo del mismo marco teórico y análogo enfoque de investigación, podrían a futuro realizarse innovaciones para mejorar la consistencia de sus resultados en el plano de: a) la recolección de datos y b) el alcance del objeto de estudio.

En relación a la recolección de datos, se valora positivamente el empleo de una estrategia de triangulación de técnicas que complementen al relevamiento bibliográfico y documental utilizado, por ejemplo, a través de entrevistas semi-estructuradas o abiertas a informantes clave que representen a actores influyentes en cada fase de elaboración de la política sectorial.

Sobre el alcance del objeto de estudio, se aprecia conducente incluir otras fases, es decir, la definición del problema, el diseño de la agenda, la toma de decisiones y la evaluación, agregado que contribuirá a su comprensión integral y comparación. Asimismo, debería incorporarse la dimensión de los recursos humanos y del planeamiento militar, así como el análisis de los actores intervinientes en el proceso.

Futuras líneas de estudio podrían concentrarse en: a) continuar el presente trabajo incorporando fases, dimensiones y actores de la política de defensa y combinando técnicas cualitativas de recolección de datos; b) extender su aplicación a otros casos de estudio y c) profundizar el desarrollo de una metodología técnica para la evaluación del proceso de planeamiento de la defensa.

Dichas innovaciones, en conjunto, permitirían avanzar hacia la implementación de enfoques puramente descriptivos de investigación, alcanzándose caracterizaciones más acabadas y precisas del objeto de estudio elegido o de algunas de sus principales manifestaciones.

## NOTA SOBRE EL AUTOR

**Jorge Mauro Vega** es Profesor sobre Seguridad y Defensa de la Universidad del Salvador y ha sido Secretario de Planeamiento del Ministerio de Defensa argentino.

## REFERENCIAS:

Alcolea Navarro, D. (2012), “Las nuevas estrategias de defensa nacional”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 86.

Alfonso, A. (2014), “Nueva hoja de ruta en la industria de la defensa”, *Revista Española de Defensa*, No. 310, pp. 46-49.

Álvarez-Gayou, J. (2003), *¿Cómo hacer investigación cualitativa?: fundamentos y metodología*, México DF: Editorial Paidós.

Álvarez, S. (2012), “El impacto de la crisis económica en los presupuestos de industria de la defensa europea”, en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, *Monografías del CESEDEN No. 125*, Madrid:CESEDEN, pp. 105-167.

Argentina. Ministerio de Defensa (2009), *Modelo de modernización del sistema de defensa*, Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Argüelles, P. (2012), “Las inversiones en defensa son un motor de crecimiento para el país”, *Revista Española de Defensa*, No. 284, pp. 22-24.

— (2013), “Invertir en defensa por nuestra seguridad”, *Revista Española de Defensa*, No. 300, pp. 18-19.

Arteaga, F. (2011a), “Propuesta para la reestructuración del sector industrial de la seguridad y la defensa (SISD) en España”, *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo No. 18/2011.

— (2011b), “Propuesta para la implementación de una Estrategia de Seguridad Nacional en España”, *Real Instituto Elcano*, DT No 19/2011.

— (2012), “La Directiva de Defensa Nacional 1/2012: tiempos de cambio para cambiar a tiempo”, *Real Instituto Elcano*, ARI No 58/2012.

— (2013), “La defensa que viene: criterios para la reestructuración de la defensa en España”, *Real Instituto Elcano*, Elcano Policy Paper No 3/2013.

— (2014), “A proposal for restructuring the security and defense industrial sector in Spain”, *Defence and Peace Economics*, Vol. 25, No 1, pp. 69-83.

Arteaga, F. y Barrantes, D. (2014), “España y la Cumbre de la OTAN en Gales”, *Real Instituto Elcano*, ARI No 41/2014.

Arteaga, F. y Fojón, E. (2007), *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM).

Babbie, E. (1989), *The practice of social research*, 5.<sup>a</sup> ed., Belmont (Estados Unidos de América): Wadsworth Publishing Company.

Ballesteros Martín, M. (2008), “La estrategia de seguridad y defensa”, *Revista Española de Defensa*, n.º noviembre, pp. 48-53.

Bardach, E. (1989), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*, México DF: Centro de Investigación y Docencia (CIDE).

Bartolomé, M. (2006), *La seguridad internacional post 11S: contenidos, debates y tendencias*, Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.

Berman Brown, R. (1998), “The case method as a research vehicle”, *Accounting Education*, No. 7, pp. 79-95.

Calvo González-Regueral, C. (2011a), “La financiación de la defensa: adecuación del nivel de ambición y recursos”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 82/11.

— (2011b), “Racionalización de inversiones en sistemas de armas: las agencias de adquisiciones”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 42/2011.

Cerda, H. (1991), *Los elementos de la investigación: como reconocerlos, diseñarlos y construirlos*, Bogotá: Editorial El Búho.

Correa Burrows, P. (2012), “La contribución de los Estados miembros al sostenimiento de la política común de seguridad y defensa europea”, *Fundación Alternativas - Observatorio de Política Exterior Española*, Documento de Trabajo No. 63/2011.

Dankhe, G. (1986), “Investigación y comunicación”, en Fernández-Collado, C. y Dankhe, G (Eds.), *La comunicación humana: ciencia social*, México DF: McGraw Hill de México, pp. 385-454.

Duch-Brown, N.; Fonfría, A. & Trujillo-Baute, E. (2014), “Market structure and technical efficiency of spanish defense contractors”, *Defense and Peace Economics*, Vol. 25, No. 1, pp. 23-28.

Elliot, J. (1991), *Action research for educational change*, Buckingham (Inglaterra): Open University Press.

Enseñat y Berea, A. (2012), “¿A qué responden las Estrategias de Seguridad Nacional?”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 31/2012.

España. Congreso de los Diputados (2012a), *Comparecencia del secretario de Estado de defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados sobre el presupuesto 2012 el 17 de abril de 2012*, Madrid: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.

— (2012b), *Comparecencia del secretario de Estado de defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados sobre el presupuesto 2013 el 8 de octubre de 2012*, Madrid: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.

- (2013), *Comparecencia del secretario de Estado de Defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados sobre el presupuesto 2014 el 7 de octubre de 2013*, Madrid: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.
  - (2014), *Comparecencia del secretario de Estado de defensa ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados sobre el presupuesto 2015 el 6 de octubre de 2014*, Madrid: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.
- España. Ministerio de Defensa (2003), *Revisión estratégica de la defensa*, Madrid, Ministerio de Defensa.
- (2008a), *Nuevo sistema de planeamiento de la defensa: ciclo 2005-2008*, Madrid: Ministerio de Defensa.
  - (2008b), *Plan Director de Armamento y Material 2008 (Documento público)*, Madrid: Ministerio de Defensa.
  - (2008c), *Documento Público del Plan a Largo Plazo de Armamento y Material 2008*, Madrid: Ministerio de Defensa.
  - (2009), *Resumen ejecutivo de la Directiva de Política de Defensa 2009*. Madrid: Ministerio de Defensa.
  - (2010), “El régimen jurídico de la industria de la defensa”, *Cuadernos de Política Industrial de Defensa* No. 5.
  - (2011), *Propuestas para una estrategia industrial de defensa: los intereses industriales de la defensa en España*, Madrid: Ministerio de Defensa. Disponible en: [http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2011/11/DGC\\_111124\\_estrategia\\_industrial\\_defensa.html](http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2011/11/DGC_111124_estrategia_industrial_defensa.html)
- España. Ministerio de Defensa - Dirección General de Armamento y Material (2010), *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa (ETID)*, Madrid, Ministerio de Defensa.
- (2011), *La industria de defensa en España: informe 2010*, Madrid: Ministerio de Defensa.
  - (2012), *La industria de defensa en España: informe 2011*, Madrid: Ministerio de Defensa.
  - (2013), *La industria de defensa en España: informe 2012*, Madrid: Ministerio de Defensa.
- España. Presidencia del Gobierno (2004), Directiva de Defensa Nacional 1/2004, de 30 de diciembre.
- (2008), Directiva de Defensa Nacional 1/2008, de 30 de diciembre.
  - (2011), *Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos*, Madrid: Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado.
  - (2012), Directiva de Defensa Nacional 1/2012, de 31 de julio.
  - (2013), *Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido*, Madrid: Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado.
- Fonfría, A. (2011), “Presupuesto, tecnología e industria de defensa: una ecuación con tres incógnitas”, *Real Instituto Elcano*, ARI No. 146/2011.
- (2012), “Sobre la naturaleza y alcance de la economía de la defensa”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 79/2012.

- (2013), “El gasto en defensa en España: una nota metodológica”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Vol. 1, No. 1, pp. 177-198.
- (2015), “Presupuesto de defensa 2015: sin novedad”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 07/2015.
- & Correa-Burrows, P. (2010), “Effects of military spending on the profitability of spanish defence contractors”, *Defense and Peace Economics*, Vol. 21, No. 2, pp. 177-192.
- & Duch-Brown, N. (2014), “The spanish defence industry: an introduction to the special issue”, *Defense and Peace Economics*, Vol. 25, No. 1, pp. 1-6.
- García-Estévez, J. & Trujillo-Baute, E. (2014), “Drivers of R&D investment in the defense industry: evidence from Spain”, *Defense and Peace Economics*, Vol. 25, No. 1, pp. 39-49.
- García Sánchez, F. (2014), “Un futuro sostenible para las fuerzas armadas”, *Revista Española de Defensa*, No. febrero, pp.16-19.
- García Sieiro, J. (2006), “Planeamiento por capacidades”, *Revista Española de Defensa*, No. 220, pp. 38-43.
- Gerber, J. (1993), “Defense”, en *International Military and Defense Encyclopedia Vol. 2 C-F*, Washington D.C. y Nueva York: Brassey’s Inc., pp. 714-716.
- Glaser, B. (1992), *Basics of grounded theory analysis: emergence vs. forcing*, Mill Valley (Estados Unidos de América): The Sociology Press.
- Gómez, M. (2006), *Introducción a la metodología de la investigación*, Buenos Aires: Editorial Brujas.
- Grupo de Estudios Estratégicos (2012), “¿Necesita España una Estrategia de Seguridad Nacional?”, *GEES*, Alerta Estratégica No. 5.
- Hartley, K. & Sandler, T. (1995), “Introduction”, en Hartley K. & Sandler, T. (Eds.), *Handbook of Defence Economics (Vol. 1)*, Amsterdam: North Holland, pp. 1-11.
- Hernández Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2006), *Metodología de la investigación*, 4.<sup>a</sup> ed., México DF: McGraw Hill Interamericana.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos (2010), “El contexto de elaboración de la Estrategia Española de Seguridad”, *IEEE*, Documento de Análisis No. 02/2010.
- (2011), “Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos”, *IEEE*, Documento de Análisis No. 17/2011.
- (2013), “La Directiva de Defensa Nacional 2012”, *IEEE*, Documento de Análisis No. 35/2012.
- Instrucción 5/2008 de la Secretaría de Estado de Defensa, de 15 de enero, por la que se regula el sostenimiento del armamento y material, *Boletín Oficial de la Defensa*, núm. 14, págs. 811-813.

Instrucción 2/2011 de la Secretaría de Estado de Defensa, de 27 de enero, por la que se regula el proceso de planeamiento de los recursos financieros y materiales, *Boletín Oficial de la Defensa*, núm. 26.

Instrucción 67/2011 de la Secretaría de Estado de Defensa, de 15 de septiembre, por la que se regula el proceso de obtención de recursos materiales, *Boletín Oficial de la Defensa*, núm. 189, págs. 25.188-25.220.

Instrucción 72/2012 de la Secretaría de Estado de Defensa, de 2 de octubre, por la que se regula el proceso de obtención del armamento y material y la gestión de sus programas, *Boletín Oficial de la Defensa*, núm. 202, págs. 24.067-24.091.

Instrucción 25/2013 de la Secretaría de Estado de Defensa, de 22 de abril, por la que se desarrolla el impulso del apoyo institucional a la internacionalización de la industria española de defensa, *Boletín Oficial de la Defensa*, núm. 86, pp. 9.421-9.423.

Jordán Enamorado, J. (2013), “Enfoques teóricos de los estudios estratégicos”, en Jordán Enamorado, J. (Coord.), *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, Madrid: Plaza y Valdez Editores, pp.15-43.

Laborie Iglesias, M. (2014), “La Estrategia de Seguridad Nacional (mayo 2013)”, *Instituto de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis No. 34/2013.

Lasswell, H. (1992), “Orientación hacia políticas”, en Aguilar Villanueva, L. (Ed.), *Estudio de Políticas Públicas*, México DF: Porrúa, pp. 79-103.

Martí Sempere, C. (2006), *Tecnología de la defensa: análisis de la situación española*, Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM).

— (2011), “Los retos de la industria de defensa en la nueva década”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 57/2011.

Martínez González, A. (2013), *Un análisis económico de la producción y contratación de los sistemas de defensa*, Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM).

Martínez González, A. & Rueda López, N. (2013), “A productivity and efficiency analysis of the security and defense technological and industrial base in Spain”, *Defence and Peace Economics*, Vol. 24, No. 2, pp. 157-171.

Martínez Nogueira, R. (1995), *Análisis de Políticas Públicas*, Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Méndez Martínez, C. (2010), “Medidas de control del gasto de defensa ante la crisis económica”, *Presupuesto y Gasto Público*, Vol. 58, pp. 21-27.

Menéndez, A. (2014), “Pensar en español, actuar en europeo y competir globalmente”, *Revista Española de Defensa*, No. 306, pp. 36-39.

Montánchez, E. (2014), *Defensa Nacional: la adaptación permanente de las fuerzas armadas*, Madrid: Ministerio de Defensa de España.

Morenés, P. (2013a), “Somos con Luxemburgo los que menos gastamos en defensa”, *Diario El Mundo*, 1 de junio.

- (2013b), “La seguridad es clave para que una sociedad genere bienestar”, *Revista Española de Defensa*, No. 301, pp. 7-15.
- Müller, P. (1990), *Les politiques publiques*, París: Presses Universitaires de France.
- Navarro, E. (2011a), “España 2012: reflotar la defensa nacional”, *GEES*: [http://www.gees.org/articulos/espana\\_2012\\_reflotar\\_la\\_defensa\\_nacional\\_8898](http://www.gees.org/articulos/espana_2012_reflotar_la_defensa_nacional_8898)
- (2011b), “Defensa española en época de austeridad”, *GEES*: [http://www.gees.org/articulos/defensa\\_espanola\\_en\\_epoca\\_de\\_austeridad\\_9001](http://www.gees.org/articulos/defensa_espanola_en_epoca_de_austeridad_9001)
- Navazo López, B. (2013), “El impacto de la crisis económica en la defensa: autónoma irrelevancia o acción combinada”, *Fundación Alternativas - Observatorio de Política Exterior Española*, DT No. 72/2013.
- Orden DEF 1453/2010, de 25 de mayo, por la que se regula el procedimiento para convocar procesos de selección de proyectos de I+D de interés para la defensa, en el ámbito del programa «Coincidente», *Boletín Oficial del Estado*, núm. 136, págs. 48.327-48.329.
- Orden DEF 685/2012, de 28 de marzo, por la que se regula y coordina la investigación y desarrollo de sistemas de armas y equipos de interés para la defensa nacional en el ámbito del Ministerio de Defensa, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 82, págs. 27.864-27.867.
- Orden Ministerial 37/2005, de 30 de marzo, por la que se regula el proceso de planeamiento de la defensa, *Boletín Oficial de la Defensa*, núm. 68, pp. 3.579-3.582.
- Parsons, W. (1997), *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México DF: FLACSO.
- Peña, J. (2013), “Políticas públicas de defensa”, en Jordán Enamorado, J. (Coord.), *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, Madrid: Plaza y Valdez Editores, pp. 239-264.
- Pereira Rueda, M. (2011), “La innovación y su implicación en el planeamiento de la defensa”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Cuadernos de Estrategia No. 54, pp. 67-104.
- Pérez-Forniés, C., Cámara, N. & Gadea, M. (2014), “Cyclical properties of spanish defence expenditure”, *Defence and Peace Economics*, Vol. 25, No. 1, pp. 7-22.
- Pérez Ramírez, E. (2011), “Defensa colectiva y seguridad compartida”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 71/2011.
- Prior, D. (2008), “Investigación en gestión de las organizaciones”, Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en:  
[http://gent.uab.cat/diego\\_prior/sites/gent.uab.cat/diego\\_prior/files/el\\_proceso\\_de\\_investigacion.pdf](http://gent.uab.cat/diego_prior/sites/gent.uab.cat/diego_prior/files/el_proceso_de_investigacion.pdf)
- Revista Española de Defensa* (2006), “Crecimiento récord del presupuesto”, *Revista Española de Defensa*, No. 223. pp. 6-11.

- (2008), “Líneas generales de la política de defensa: comparecencia de la ministra de defensa Carme Chacón ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados”, *Revista Española de Defensa*, No. 242 separata.
- (2009a), “Eficiencia y economía de gasto”, *Revista Española de Defensa*, No. 250, pp. 18-19.
- (2009b), “Directiva de Política de Defensa”, *Revista Española de Defensa*, No. 252, pp. 6-27.
- (2011a), “Inauguración de la Marañosá”, *Revista Española de Defensa*, No. 270, pp. 40-41.
- (2011b), “Nuestra prioridad es la seguridad y la operatividad”, *Revista Española de Defensa*, No. 272, pp. 18-23.
- (2011c), “Una responsabilidad de todos”, *Revista Española de Defensa*, No. 275, pp. 9-11.
- (2011d), “Debate sobre los programas especiales de armamento”, *Revista Española de Defensa*, No. 277, pp. 18-20.
- (2012a), “Pedro Morenés en el Senado”, *Revista Española de Defensa*, No. 283, pp. 20-22.
- (2012b), “Un presupuesto responsable con la reducción del déficit”, *Revista Española de Defensa*, No. 284, pp. 6-10.
- (2012c), “El gobierno presenta la nueva Directiva de Defensa Nacional”, *Revista Española de Defensa*, No. 287, pp. 6-11.
- (2012d), “Un presupuesto eficiente en la austeridad”, *Revista Española de Defensa*, No. 288, pp. 12-14.
- (2012e), “Crédito para los programas especiales”, *Revista Española de Defensa*, No. 288, pp. 16.
- (2012f), “Seguridad y operatividad: prioridades del presupuesto”, *Revista Española de Defensa*, No. 288, pp. 20-23.
- (2012g), “Debate presupuestario”, *Revista Española de Defensa*, No. 289, pp. 16-17.
- (2013a), “Defensa reconduce los programas especiales”, *Revista Española de Defensa*, No. 296, pp. 22-24.
- (2013b), “Nueva Estrategia de Seguridad Nacional”, *Revista Española de Defensa*, No. 297, pp. 6-13.
- (2013c), “Un presupuesto para ayudar a superar la crisis”, *Revista Española de Defensa*, No. 299, pp. 14-16.
- (2014), “Cambio de tendencia en el presupuesto de 2015”, *Revista Española de Defensa*, No. 299, pp. 20-23.

Romero Junquera, A. (2013), “Las capacidades militares de la Unión Europea: ¿hacia una Europa de la defensa?”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 68/2013.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2013), “Yearbook 2013: armaments, disarmament and international security”, Oxford University Press. Disponible en: <http://www.sipri.org/yearbook/2013>

- (2014), “Yearbook 2014: armaments, disarmament and international security”, Oxford University Press. Disponible en: <http://www.sipri.org/yearbook/2014>

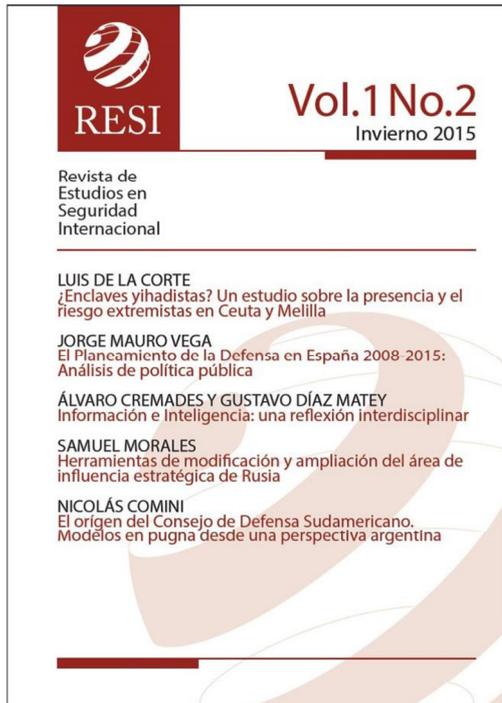
— (2015), “Military Expenditure Database”[base de datos en línea], *SIPRI*.  
Disponible en: [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database)

Stiglitz, J. (2000), *La economía del sector público*, Barcelona: Antoni Bosch S.A..

Subirats, J. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Tovar, J. (2014), “España como potencia media con presencia global”, *Real Instituto Elcano*, Estrategia Exterior Española No. 3/2014.

Yturriaga Barberán, J. (2015), “La defensa que viene”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión No. 01/2015.



Revista de Estudios en  
Seguridad Internacional  
Vol. 1, No. 2 (2015)

Editada por:  
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:  
Granada, España

Dirección web:  
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>  
ISSN: 2444-6157  
DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1>

**Para citar este artículo/To cite this article:**

Alvaro Cremades y Gustavo Díaz, “Información e Inteligencia: una reflexión interdisciplinar”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 2 (2015), pp. 65-83.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.3>

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores: <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores>

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

# Información e Inteligencia: Una reflexión interdisciplinar

Information and intelligence an interdisciplinary reflection

ALVARO CREMADES y GUSTAVO DÍAZ

Universidad Complutense de Madrid, España

**RESUMEN:** La información es la materia prima con la que se construye la inteligencia. En consecuencia, la identificación, definición y clasificación de fuentes que provean de información veraz y pertinente representa una de las más elementales tareas en el proceso de producción de inteligencia, sea cual fuere la forma que este adopte. Sin embargo, el desigual e insuficiente desarrollo teórico de los estudios de inteligencia ha supuesto un grave impedimento para la clarificación de estos aspectos esenciales en torno al concepto de información, habiéndose afrontado hasta el momento y salvo honrosas pero escasas excepciones de forma meramente empírica o parcial basándose en análisis casuísticos derivados de evoluciones históricas o procedimientos y prácticas llevadas a cabo en distintas estructuras.

En términos generales, el objetivo de este trabajo será abordar cuestiones insuficientemente estudiadas en torno a la definición y clasificación de información y sus fuentes, con el fin de profundizar en el estudio y la comprensión de la información y su naturaleza, acercando los estudios de inteligencia al conocimiento científico y poniendo un ladrillo más en la consolidación teórica de este campo de estudio.

Para ello, en primer lugar, pondremos de manifiesto de qué forma las clasificaciones naturales, caracterizadas por su coherencia lógica, han reemplazado a otros argumentos para realizar clasificaciones parciales y subjetivas para después ver cuál ha sido la evolución de la clasificación del concepto “fuentes de información” en distintas disciplinas de las Ciencias Sociales. Posteriormente, presentaremos las deficiencias de la tradicional clasificación de fuentes de información basada en cánones dispersos y superficiales. Siendo este un problema de carácter aparentemente teórico, guarda implicaciones directamente vinculadas con la producción de inteligencia en su vertiente más práctica. Por lo tanto, será preciso identificar cuáles son algunas de las principales consecuencias derivadas de una clasificación inadecuada. Por último, abordaremos el complejo – y a menudo ignorado – debate acerca de la naturaleza de la información y de su papel en los procesos de generación de conocimiento en general y en la producción de inteligencia en particular.

**PALABRAS CLAVE:** Inteligencia, fuentes de información, clasificación, conocimiento, definición, estudios de inteligencia.

**ABSTRACT:** Information is the raw material which we use to build intelligence. Consequently, the identification, definition and classification of sources that provide true and pertinent information is one of the main issues of the process of intelligence production, no matter which shape it takes later. However, the unequal and not-enough theoretical development of intelligence studies has meant an important obstacle for the clarification of these essential aspects around the concept of information, having faced by the time just in little exceptions in an empirical or partial way by different structures.

In general terms, the aim of this paper will be an approximation of issues that haven't had enough studies around the definition and classification of the information and its sources, in order to deepen in the study and comprehension of the information and its nature, making the intelligence studies closer to the scientific knowledge and building up the theoretical consolidation of this field of study

In order to achieve that, firstly we will show how the natural classifications, characterized by its logical coherence, have replaced other arguments to make partial and subjective classifications and then see how has the evolution of the classification of the concept of 'sources of information' been in different areas of the Social Sciences. Later, we will present the weaknesses of the traditional classification of sources of information based on diverse and superficial canons. Being this a problem of a theoretical nature –apparently-, it keeps implications directly linked with the production of intelligence in its most practical way. Consequently, it will be necessary to identify which are some of the main consequences derivate from a mistaken classification.

Last but not least, we will address the complex –and often ignored- debate on the nature of information and its role in the processes of generation of knowledge in general and intelligence in particular.

**KEYWORDS:** Intelligence, sources, classification, knowledge, definition of intelligence, intelligence studies.

*Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 2 (2015), pp. 65-83.

<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.3>

## INTRODUCCIÓN

La información es la materia prima con la que se construye la inteligencia. En su ausencia, es impensable arrojar luz sobre la incertidumbre presente y futura que hostiga en todo momento al ser humano. No obstante, tratándose de un bien tanpreciado y de una tan alta relevancia para el desarrollo de las actividades de inteligencia, normalmente su utilización presenta no pocos problemas de carácter eminentemente práctico: desde su sobreabundancia a su ambigüedad; desde los obstáculos existentes para compartirla hasta las dificultades para recopilar, validar e integrar información de diferente procedencia y formato. En consecuencia, la identificación, definición y clasificación de fuentes que provean de información veraz y pertinente representa una de las más elementales tareas en el proceso de producción de inteligencia, sea cual fuere la forma que este adopte.

Sin embargo, el desigual e insuficiente desarrollo teórico de los estudios de inteligencia ha supuesto un grave impedimento para la clarificación de estos aspectos esenciales en torno al concepto de información, habiéndose afrontado hasta el momento y salvo honrosas pero escasas excepciones de forma meramente empírica o parcial basándose en análisis casuísticos derivados de evoluciones históricas o procedimientos y prácticas llevadas a cabo en distintas estructuras.

De hecho, la clasificación tradicional – y comúnmente aceptada en el marco de los estudios de inteligencia – de fuentes de información se basa en el bagaje y planteamientos de las estructuras de inteligencia estadounidenses, principalmente porque son las que más bibliografía tienen públicamente disponible, pero también porque éstas tienen capacidades de recolección con las que no se cuenta en otras estructuras.

Partimos de la premisa de que todo campo de estudio que no aborde con suficiente rigurosidad la tarea de definir los conceptos que le son propios y establecer las relaciones existentes entre ellos difícilmente podrá alcanzar un grado de especialización y congruencia interna suficiente para superar los estrechos márgenes del conocimiento ordinario. Por lo tanto, con el fin de avanzar al respecto, será clave abordar cuestiones generales de alcance universal en torno a la definición y clasificación de la información y sus fuentes derivadas.

Para ello, bastará con analizar los principios formales que en el ámbito de la investigación científica han orientado distintos procesos clasificatorios y en que en otras disciplinas se articulan como hitos históricos para su consolidación, tanto en el seno de las Ciencias Naturales como en el de las Ciencias Sociales.

En términos generales, el objetivo de este trabajo será abordar cuestiones insuficientemente estudiadas en torno a la definición y clasificación de información y sus fuentes, con el fin profundizar en el estudio y la comprensión de la información y su naturaleza, acercando los estudios de inteligencia al conocimiento científico y poniendo un ladrillo más en la consolidación teórica de este campo de estudio.

Para ello, en primer lugar, pondremos de manifiesto de qué forma las clasificaciones naturales, caracterizadas por su coherencia lógica, han

reemplazado a otros argumentos para realizar clasificaciones parciales y subjetivas para después ver cuál ha sido la evolución de la clasificación del concepto “fuentes de información” en distintas disciplinas de las Ciencias Sociales.

Posteriormente, presentaremos las deficiencias de la tradicional clasificación de fuentes de información basada en cánones dispersos y superficiales. Siendo este un problema de carácter aparentemente teórico, guarda implicaciones directamente vinculadas con la producción de inteligencia en su vertiente más práctica. Por lo tanto, será preciso identificar cuáles son algunas de las principales consecuencias derivadas de una clasificación inadecuada.

Por último, abordaremos el complejo – y a menudo ignorado – debate acerca de la naturaleza de la información y de su papel en los procesos de generación de conocimiento en general y en la producción de inteligencia en particular.

#### EN BUSCA DE LA COHERENCIA LÓGICA. EVOLUCIÓN DE LOS PROCESOS CLASIFICATORIOS EN CIENCIAS NATURALES

El caos derivado de la realidad compleja en la que nos movemos, requiere un constante esfuerzo, habitualmente imperceptible, por ordenar tal complejidad. La clasificación en sus diferentes formas y procedimientos, por tanto, se articula como una de las principales operaciones mentales que realiza el ser humano para enfrentar con eficacia la realidad que le rodea.

En esta misma línea, la clasificación juega un papel determinante en las fases primarias de la investigación científica, ya que permite definir los contornos conceptuales así como las de sus partes integrantes dando lugar a un sistema de conceptos clasificatorios, es decir, dando lugar a subconjuntos o clases (Bunge, 1985: 65). Por tanto, la clasificación supone en todo campo de conocimiento uno de los primeros pasos para construir un andamiaje teórico consistente.

Aunque ya, Aristóteles, en la Grecia clásica vinculaba en sus estudios sobre los seres vivos y el movimiento, la clasificación con la definición, no sería hasta el siglo XVIII, cuando la necesidad de una denominación común de los seres vivos la que dio lugar a la taxonomía como sub-campo de la biología en todas las facultades de Ciencias Naturales. Es en este ámbito donde podemos encontrar el origen primigenio de la clasificación, particularmente en campos de conocimiento como la biología, la química o las matemáticas, donde un lenguaje común permitió el avance de dichas disciplinas al salvar las barreras idiomáticas y culturales, pasando paulatinamente de las clasificaciones dicotómicas basadas en características superficiales a sistemas clasificatorios esenciales mediante un tratamiento integral.

En este sentido, aunque no exentas de limitaciones y problemas, difícilmente puede ponerse en duda el valor de las clasificaciones objetivas y esenciales de las Ciencias Naturales. Sin embargo, como veremos más adelante, su réplica en el ámbito de las Ciencias Sociales ha sido objeto de profunda polémica, debido a la diferente naturaleza (a menudo artificial) de su objeto de estudio.

El progresivo desarrollo de la clasificación en el ámbito científico nos permite identificar cuáles son los axiomas fundamentales de los que debe partir todo proceso clasificatorio. Cuatro son sus principios lógicos y metodológicos: naturalidad, exhaustividad, unicidad de criterio, y exclusividad:

- *Naturalidad:* Los rasgos diferenciales utilizados como criterios de clasificación deben de residir en la naturaleza del objeto de estudio, constituyendo dichas propiedades parte de su propia identidad. En relación a esto cabe distinguir dos tipos de clasificaciones: por un lado, aquellas que se fundamentan en aspectos fenoménicos y extrínsecos y cuyo único fin es la sistematización de los objetos – que son las consideradas como **artificiales** – y por otro lado, las que se asientan en criterios esenciales e intrínsecos y tienen una finalidad cognoscitiva – las reconocidas como **naturales**. Su relevancia es clara: en palabras de Bunge (1996:163), “solo las clasificaciones inducidas por propiedades importantes producen clasificaciones importantes”.
- *Unicidad de criterio:* En el transcurso de cada nivel de la clasificación, es necesario operar bajo el principio de unicidad del fundamento de la distribución de los elementos en sus respectivos conjuntos, lo que se denomina “*fundamentum divisionis*”. Si el objeto de estudio cuenta con diferentes propiedades que pueden conformar varios criterios de clasificación, ello habrá de realizarse siempre de forma sucesiva y nunca de manera simultánea.
- *Exhaustividad:* La clasificación, al igual que la división, debe de realizarse de forma exhaustiva, de manera que todo elemento que forme parte del conjunto original pueda pertenecer a uno de los grupos resultantes de dicho proceso. De ello se pueden extraer dos conclusiones: la unión de todos los subconjuntos debe de equivaler al universo de partida, y no puede existir clase alguna al que no le corresponda ningún elemento de este. Un recurso habitual ante la constatación de la falta de exhaustividad con la que opera una clasificación es crear una clase residual. El propósito de este subconjunto no es otro sino la de abarcar todos los elementos que no han podido ser ubicados en ninguna de las clases precedentes. Sin embargo, a diferencia de estas últimas, las clases residuales no se constituyen en base a una determinada propiedad común, sino a la ausencia de esta.
- *Exclusividad:* Los subconjuntos resultantes a un mismo nivel del proceso de clasificación deben de resultar mutuamente excluyentes, es decir, todo elemento perteneciente a un conjunto no puede agruparse en dos subconjuntos del mismo rango simultáneamente. Para alcanzar subconjuntos claramente delimitados y entre los cuales existe una relación de exclusión es fundamental identificar y emplear criterios concretos y del mayor grado de exactitud posible. En caso de actuar de forma contraria, mediante criterios vagos y poco definidos, es segura la aparición de casos limítrofes, de intersecciones o de ambivalencias de cualquier índole que comprometan la validez y utilidad de la clasificación.

## LAS FUENTES DE INFORMACIÓN Y SU CLASIFICACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS CIENCIAS SOCIALES

Sin entrar en los orígenes y evolución de las aproximaciones científicas de las Ciencias Sociales, en este ámbito distintas disciplinas y campos de estudio se han realizado multitud de clasificaciones de las distintas fuentes de información en relación a la investigación científica. Existe, un gran repertorio de posturas a la hora de aproximarse a la investigación social y por tanto, una pluralidad de clasificaciones de las distintas fuentes de información como materia prima sobre la que trabajar; lamentablemente de un modo poco sistemático y de forma derivada encajando dichas clasificaciones en el marco de las técnicas de investigación social. Como causas de esta falta de consenso académico e institucional y del consiguiente caos conceptual, pueden señalarse el peso de la experiencia personal de los expertos a la hora de formular sus teorías y conceptos, su propia intencionalidad implícita en torno a propósitos específicos, o la influencia de las condiciones históricas en las que se desarrollan dichos estudios, y que condicionan profundamente las percepciones que contienen.

Tradicionalmente, existe la idea comúnmente aceptada según la biblioteconomía, la Sociología e incluso en la Psicología, de que las fuentes de información se pueden clasificar como observacionales, conversacionales o documentales. Sin embargo, como bien afirma Jose Antonio Merlo Vega (2011), del departamento de biblioteconomía de la Universidad de Salamanca, *“en la actualidad no existe una única clasificación de fuentes de información debido a diversos motivos entre los que destaca la heterogeneidad de los recursos de información disponibles y al carácter híbrido de muchas de las fuentes debido al desarrollo tecnológico.”* Así, emergen nuevos enfoques a la hora de acceder a las distintas fuentes de información, se desarrollan fuentes nuevas y crece el volumen y disponibilidad de las existentes. Esta realidad modifica sustancialmente la forma de relacionarnos con la información, desde la producción y recopilación hasta la distribución. Internet nos da la posibilidad de usar nuevos métodos de la gestión de información aplicados a la solución de problemas, cambia radicalmente el concepto de privacidad en la sociedad pero también deja obsoletas las clasificaciones de las distintas fuentes de información anteriores (Maquedano, 1995).

## CLASIFICACIÓN TRADICIONAL DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA INTELIGENCIA

Desde las estructuras dedicadas a la producción de inteligencia, no existe acuerdo a la hora de identificar las principales fuentes que proveen de la información necesaria para llevar a cabo su trabajo. Cada estructura clasifica según sus criterios y según su doctrina y necesidades específicas en cada momento, lo que en última instancia presenta no pocos problemas, tanto en la eficacia de la propia producción, como para el desarrollo de los estudios de inteligencia. Al fin y al cabo, clasificar de forma “correcta” las distintas fuentes de recolección de información no es una cuestión de carácter simplemente teórico y desligado de la

producción de inteligencia. De hecho, se trata de un aspecto más importante de lo que a simple vista pudiese parecer, ya que la precisión conceptual y la congruencia lógica mejorarían sustancialmente el proceso de producción de inteligencia y por derivada los productos resultantes evitando duplicidades en forma de redundancias en la recolección, mejorando la eficiencia y reduciendo el impacto de las sorpresas estratégicas. Como apunta C. Faint (2011), es importante definir, describir y categorizar las fuentes de información con el fin de colocar los presupuestos correctamente, evitar duplicidades y mejorar su utilidad.

En primer lugar, será necesario abordar algunas cuestiones terminológicas preliminares. Es habitual encontrar, incluso en la literatura especializada, diferentes conceptos mediante los cuales se viene haciendo referencia al conjunto de elementos que proveen de información: en la bibliografía en castellano es común el empleo tanto de los términos “fuentes de información” como “fuentes de inteligencia” como términos equivalentes cuando no lo son. Esta confusión terminológica, viene derivada de la doctrina implantada en las comunidades de inteligencia anglosajonas, al hacer uso del término “*intelligence collection disciplines*”, las distintas “INT’s” (en sus siglas en inglés). Sin embargo, existe una clara diferencia entre ambos conceptos: mientras que las fuentes de información serían aquellas que a través de distintos medios de recolección proveen de la materia prima necesaria para el proceso de producción de inteligencia, las fuentes de inteligencia solo pueden ser aquellos productos específicos diseminados por los distintos organismos que se dedican a la producción de inteligencia.

Este aspecto se torna de especial importancia, pues, del mismo modo que la nomenclatura binomial en biología se impuso globalmente en el siglo XVIII debido a la preponderancia europea (homogeneizando un disperso haz de sistemas de denominaciones locales), el sistema de clasificación y denominaciones utilizado por la Comunidad de Inteligencia estadounidense respecto a las fuentes de información han terminado siendo las habitualmente utilizadas por otras estructuras dedicadas a la producción de inteligencia a lo largo de todo el planeta, – por las razones expuestas en la introducción de este trabajo – cuando es probable que la realidad estadounidense no sea replicable mecánicamente a otras estructuras diferentes<sup>1</sup>.

Sea como fuere, lo cierto es que el uso particular que hace cada estructura de los elementos que les proveen de la información necesaria para la producción de inteligencia es buena prueba de la arbitrariedad terminológica tan característica

---

<sup>1</sup>La Comunidad de Inteligencia estadounidense se caracteriza desde su fundación en 1947 mediante la *National Security Act* por su fuerte grado de descentralización entre sus 16+1 agencias. Existe una soterrada rivalidad entre las estructuras existentes en su seno ante cualquier atisbo de remodelación de las competencias y funciones que asumen cada una de ellas y la consiguiente asignación presupuestaria. En definitiva, “una vez que se ha creado un organismo administrativo tiende a perpetuarse y pugnar por salvaguardar sus competencias, resistiéndose a su absorción por otro competidor”. A este conflicto se le superpone, además, la tensión existente entre los componentes de procedencia militar y civil. En este último aspecto, cabe reseñar la preponderancia de las agencias dependientes del Departamento de Defensa, que durante las últimas décadas han recibido gran parte del presupuesto que recibe la comunidad de inteligencia (Díaz, 2009).

de los estudios de inteligencia en la actualidad. En palabras de Robert M. Clark (2014:8), “*the U.S. demarcation, useful as it may be in defining structure, is not useful in studying the function and process of intelligence collection*”. En conclusión, las distintas clasificaciones que aquí se han descrito responden a criterios políticos, y no a un juicio objetivo construido a partir de la naturaleza y propiedades de la información y de sus fuentes.

Así, una breve panorámica sobre las clasificaciones de fuentes de información que pueden encontrarse en la literatura especializada permite comprobar cuan profunda es la diversidad existente al respecto. Incluso en el caso estadounidense, existe una diversidad de clasificaciones correspondiente a las diferentes agencias existentes: mientras que la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y la Oficina del Director Nacional de Inteligencia (ODNI) se decantan por seis disciplinas básicas de recolección, la Oficina Federal de Investigación (FBI) las cataloga en cinco. Mientras tanto, por parte de, la Defense Intelligence Agency (DIA), si bien en primer lugar identificó únicamente cuatro (Joint Intelligence de 1991 y la Naval Doctrine Publication 2 de 1994), casi dos décadas más tarde señalaría un total de siete (Joint Publication 2-0 de 2013). Por otro lado, los principales investigadores que han abordado esta cuestión cuentan con sus propias aproximaciones: R. Clark (2013) defiende la existencia de cinco disciplinas de recolección, mientras que J. Goldman apuesta por siete (2006), al igual que C. Faint (2011).

Lo que es evidente es que, la irrupción de las fuentes abiertas, la aparición de un amplio abanico de subcategorías de naturaleza técnica, o más recientemente, la incorporación de la explotación de documentos o de datos biométricos como fuentes de información no sólo han puesto en evidencia las limitaciones de las clasificaciones tradicionales. También han motivado una creciente preocupación por sofisticar las clasificaciones tradicionales de fuentes de información mediante la incorporación de nuevas disciplinas o sub-disciplinas, las cuales son presentadas como emergentes pese a que aún no cuentan con el reconocimiento suficiente por parte de la comunidad de inteligencia como para ser incorporadas a las nuevas clasificaciones<sup>2</sup>.

#### ANÁLISIS DE LAS CLASIFICACIONES TRADICIONALES DE LAS FUENTES DE INFORMACIÓN A LA LUZ DE LOS CUATRO CRITERIOS ESENCIALES

Una vez presentado brevemente el estado de la cuestión y algunas de sus principales tendencias, es el momento de comprobar cuán sólida resultan tales clasificaciones a la luz de los principios lógicos expuestos en inicio de este artículo.

- *Naturalidad*: Desde nuestra perspectiva, las “disciplinas” que se fundamentan en la naturaleza de la fuente de información propiamente dicha son las que ofrecen mayores posibilidades de construir clasificaciones sólidas, tanto en el plano teórico como en el ejercicio práctico de la inteligencia. Adoptar un

---

<sup>2</sup> Entre otras, Social Media Intelligence (SOCMINT), Ethnographic Intelligence (ETHINT), Financial Intelligence (FININT), o Medical Intelligence (MEDINT).

enfoque que se esfuerce por considerar objetivamente los elementos que pueden proveer de información es la única vía para conocer con precisión cuál es la naturaleza de la información y de sus fuentes. Por el contrario, el empleo de características de tan diferente índole y esencialidad como las utilizadas en las clasificaciones tradicionales; que van desde la naturaleza de la propia fuente de información, a su disponibilidad o indisponibilidad pública, pasando por el medio utilizado para su recolección; demuestra que, al menos parcialmente, éstas se fundamentan en criterios superficiales. Un claro ejemplo, es la clasificación habitual de las fuentes abiertas como disciplina de recolección, que por su carácter eminentemente artificial – al ser producto de una convención – no deja de responder a la arbitrariedad del poseedor o emisor de la información independientemente de la naturaleza de la fuente en cuestión, otorgándole por tanto un status subjetivo y posiblemente transitorio. Del mismo modo, algo similar sucede con las disciplinas de recolección basadas en el medio usado para la obtención de la información, pues una misma información puede ser obtenida por diferentes medios. Si bien el medio de recolección empleado nos permite sospechar acerca de la naturaleza de lo recolectado – pues la correlación entre el sujeto y el objeto no es azarosa y puede existir un cierto nivel de correspondencia – al partir de este tipo de criterios de distribución, es altamente probable incurrir en una clasificación cuyos subconjuntos no se relacionen de forma mutuamente excluyente.

- *Unicidad de criterio:* En cuanto a la unicidad del criterio de clasificación o “fundamentum divisionis”, encontramos que los atributos empleados para la distribución de fuentes en grupos de similares características guardan un alto grado de disparidad. La falta de claridad del “fundamentum divisionis” que guiará el proceso clasificatorio en sus diferentes niveles de generalidad es un inconveniente que repercutirá negativamente en todo su desarrollo, y más particularmente, a la hora de constituir subconjuntos entre los cuales existe una relación de exclusión recíproca. En este sentido, como ya hemos indicado, las fuentes de información, pueden clasificarse según varias propiedades que las caracterizan de forma más o menos esencial, pero en todo momento debe procederse sucesivamente, conformando diferentes niveles de generalidad – tantos como fundamentos de división empleados – y no combinando diferentes aproximaciones de manera simultánea. Las clasificaciones tradicionales no respetan dicho principio metodológico: encontramos que el sistema resultante se cimienta sobre tres dimensiones superpuestas: naturaleza de la propia fuente de información, medio utilizado para su recolección, o su carácter ausente de secreto. El uso de criterios tan sumamente dispares en un mismo nivel de clasificación solo puede conducir a clasificaciones confusas.
- *Exclusividad:* Como afirmábamos anteriormente, una misma información puede ser obtenida a través de diferentes medios. Faint (2011: 65-66) hace uso del ejemplo de una conversación telefónica entre dos personas para ilustrar esta concomitancia, “*si una persona llama por teléfono para pasar una información a alguien al otro lado de la línea, esa información puede ser considerada HUMINT. Pero si esa misma conversación es interceptada (por*

*medios técnicos) por un tercero, la información recolectada sería considerada SIGINT.*” En consecuencia, encontramos que algunas de las fuentes de información recogidas en la totalidad de clasificaciones no se relacionan entre sí de forma disyuntiva. Por tanto, no es difícil hallar un gran número de elementos que pueden formar parte de al menos dos de los subconjuntos resultantes. Ello es consecuencia de las carencias lógicas y metodológicas anteriormente señaladas: al emplear criterios de distribución de diferente índole, la aparición de ambivalencias es inevitable. Una misma información puede ser recolectada a través de distintos medios mediante procedimientos de recolección convergentes, cuya idoneidad dependerá de variables como las necesidades presupuestarias, las capacidades técnicas o la cantidad y cualificación del personal dedicado a dicha labor. En palabras de Clark (2014:455) *“Simultaneous COMINT and IMINT collection, for example, can provide a more complete picture of activity at a site than can either one taken individually”*. En este mismo sentido, el alto grado de diversidad de las fuentes de información específicas que se suelen asociar a la “inteligencia de fuentes abiertas” – que comprenden cuyo único atributo común a todas ellas es la ausencia de secreto –, y la consiguiente indefinición de sus contornos conceptuales, permite identificar a OSINT como un conjunto de carácter residual. La mayor parte de las definiciones de fuentes de información abiertas en la literatura especializada implican explícita o implícitamente claras intersecciones con otros medios de recolección: “Fuente de información abierta es todo recurso documental puesto a disposición pública, de pago o gratuito, comercializado o difundido por canales restringidos, en cualquier soporte (papel, fotográfico, magnético, óptico...) y que se transmite por cualquier medio (impreso, sonoro, audiovisual, electrónico...)” (Esteban, 2006: 211-212). El inconveniente salta a simple vista: que una información esté o no sometida bajo el secreto no determina qué tipo de medio es el utilizado para su recolección, o cual es con cierta exactitud la naturaleza de lo que es recolectado. Por ejemplo, la reproducción de una determinada área geográfica a través de la toma de imágenes satelitales ha sido tradicionalmente una labor propia de estructuras especializadas en GEOINT, como la Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial (NGA). Mientras que este tipo de medios de recolección fueron prerrogativa de los actores estatales con medios presupuestarios y tecnológicos para su realización, la información de este tipo se mantuvo ligada al secreto. Con todo, la aparición de aplicaciones tanto gratuitas como de pago y la implementación de restricciones más laxas por parte del gobierno estadounidense en cuanto a la resolución que pueden alcanzar este tipo de satélites comerciales – que hoy día impone un límite a la toma de imágenes una resolución espacial menor a 25 centímetros – ofrece la posibilidad de contar con capacidades GEOINT que en el pasado estaban en la práctica reservadas para el uso de agencias militares. En consecuencia, se torna complicado determinar con exactitud a que “disciplina de recolección” se recurre a la hora de recabar este tipo de información, dado que entre ambas no existe una relación de mutua exclusión. Algo similar sucede al preguntarnos

acerca de la relación existente entre OSINT y HUMINT, pues habitualmente son incluidos como fuentes abiertas a elementos tradicionalmente incardinados en el campo de las fuentes humanas, como académicos, expertos, empleados etcétera ; encontramos el mismo defecto cuando nos referimos a fuentes de información basadas en emisión de señales de diferente tipo: cualquier persona puede adquirir un medidor mediante la cual cuantificar la radioactividad ambiental de determinada estancia o lugar y dotarse así de capacidades NUCINT – subcategoría que algunas clasificaciones incluyen en MASINT – obteniendo información que no necesaria debe de estar sometida bajo secreto.

- *Exhaustividad:* La ausencia de una clasificación de fuentes de información lo suficientemente exhaustiva ha sido una preocupación permanente en el ámbito de los estudios de inteligencia. Así lo prueba las sucesivas reformas que han conformado las clasificaciones de fuentes de información más sofisticadas ya descritas anteriormente partiendo de las primeras y rudimentarias aproximaciones de comienzos de la década de los noventa del siglo XX. En el transcurso de esta transformación, una amplia variedad de nuevas “disciplinas y subdisciplinas de recolección” han sido propuestas ante la comprobación empírica de que, en efecto, las viejas clasificaciones solo llegaban a tener un alcance parcial. Durante las dos últimas décadas, la incorporación de un estas nuevas clases y subclases ha acaparado toda la atención del debate sobre la clasificación de la información y sus fuentes en detrimento de la reflexión general sobre los elementos subyacentes de estas clasificaciones. El interrogante que es preciso resolver es si la aparición de nuevas “INT’s” han llegado a resolver la falta de exhaustividad de estas, o en cambio, no han supuesto más que arreglos tan superficiales como infructuosos que no han incidido sobre la base lógica de tales clasificaciones. La creación de clases residuales puede solventar parcial o totalmente la falta de exhaustividad de una clasificación, pero comprometen su congruencia lógica en los aspectos restantes. Dada la diversidad de elementos incluidos en estos conjuntos, solo es posible agruparlos mediante criterios generales como la ausencia de una determinada propiedad o a través de atributos lo suficientemente superficiales como para abarcar elementos de tan diferente naturaleza. El alto grado de diversidad de las fuentes de información específicas que se suelen asociar a la “inteligencia de fuentes abiertas” – que comprenden cuyo único atributo común a todas ellas es la ausencia de secreto –, y la consiguiente indefinición de sus contornos conceptuales, permite identificar a OSINT como un conjunto de carácter residual. Previamente a su aparición, las clasificaciones tradicionales no habían sido capaces de abarcar un amplio abanico de fuentes de información que a lo largo de toda la historia han sido utilizadas por el hombre con el fin de aumentar su conocimiento sobre el enemigo – prensa impresa, emisiones radiofónicas abiertas, etcétera. La aparición de Internet como medio de dominio público que albergaba cantidades cada vez mayores de información de diferente naturaleza y relevancia hacía, por su parte, que las lagunas de estas clasificaciones se acrecentaran a pasos agigantados. Es en la confluencia de estas dos

necesidades cuando nace OSINT como “disciplina de recolección” respondiendo, muy oportunamente, a las necesidades de un sector privado crecientemente interesado en contar con procedimientos propios de actores estatales para hacer frente a la competencia de forma más resuelta; todo ello en un escenario internacional de la “posguerra fría”, caracterizado por la aparición de nuevas amenazas de naturaleza asimétrica que requerían de una nueva aproximación desde el ámbito de la inteligencia.—Pero más allá del notorio éxito de esta nueva “disciplina” y la buena voluntad de quienes la acuñaron, lo cierto es que la cuestión fundamental que invalida formalmente la clasificación tradicional de fuentes de información se mantiene intacta. Incluso en términos de exhaustividad y pese a su carácter residual, OSINT solo lograba paliar parcialmente sus carencias, tal y como pone de manifiesto la aparición posterior de otras “disciplinas de recolección” como la explotación de documentación enemiga o de material forense que pueda ofrecer información relevante para la producción de inteligencia.

A la luz de este análisis es necesario preguntarnos ¿La clasificación tradicional de fuentes de información satisface de forma óptima el juicio teórico y las necesidades cotidianas de las estructuras dedicadas a la producción de inteligencia? ¿Son inevitables las disfunciones que derivan de ella y solo podemos resignarnos, o en cambio, son meras desviaciones corregibles mediante un tratamiento adecuado. Ante la falta de respuestas claras a estos interrogantes en uno u otro sentido nos llevan a nuevas preguntas cuyo análisis abordaremos en las siguientes páginas: ¿A qué nos referimos exactamente cuando hablamos de información? ¿Es adecuado el tratamiento teórico que los estudios de inteligencia han dispensado en términos generales a esta cuestión? ¿Qué papel ocupa ésta en el proceso de producción de conocimiento?mnljh.

#### LA IMPORTANCIA DEL RIGOR CONCEPTUAL EN LOS PROCESOS CLASIFICATORIOS DE LAS CIENCIAS SOCIALES

Como decíamos al comienzo del presente trabajo, la claridad conceptual es un elemento determinante para construir una clasificación correcta. Tanto es así, que dicho proceso solo puede partir de una definición rigurosa del objeto de estudio que permita delimitar con claridad su naturaleza y sus propiedades más relevantes. De otro modo, las probabilidades de proceder de forma exclusivamente superficial y, en consecuencia, solo alcanzar ordenaciones prosaicas y de un nulo carácter científico, se multiplican exponencialmente. Todo proceso clasificatorio del concepto información y sus fuentes debe de fundamentarse en diferentes atributos o propiedades de este, dando lugar a un modelo de varios niveles de generalidad sin violar el principio de unidad del fundamento de división. En definitiva, las definiciones parciales solo pueden dar lugar a clasificaciones igualmente parciales.

En este sentido, si ya a la hora de establecer una definición certera acerca del término “inteligencia” nos enfrentamos a la ausencia casi total de acuerdo por parte de un amplio abanico de actores de diferente naturaleza – que van desde la

comunidad de expertos hasta organizaciones supraestatales la disparidad de aproximaciones y propuestas de otro concepto estrechamente relacionado, el de “información”, es prácticamente inabarcable.

A pesar de lo manido de un concepto como este, empleado por diversas disciplinas tanto del ámbito de las Ciencias Naturales como de las Ciencias Sociales y el fundamento que supone para gran parte de los procesos y sistemas que caracterizan a las sociedades actuales – lo que se ha venido a denominar “la era de la información” (Castells, 1997) –, no existe consenso alguno en el ámbito científico acerca de la definición de un término como “información”. De este modo, tal y como señala Mark Burgin (2003), uno de los problemas relacionados con la información es cómo definir la propia información y cómo determinar sus principales atributos, requisitos ambos indispensables para proceder correctamente en cualquier proceso clasificatorio. Ello da lugar a una de las principales paradojas de nuestro tiempo, pues en palabras de Joseph A. Goguen (1997: 1), *“we live in an “age of Information,” but it is an open scandal that there is no theory, nor even definition, of information that is both broad and precise enough to make such an assertion meaningful”*. Puede decirse que algo similar sucede en el seno de los estudios de inteligencia: son muchas las referencias generales a su necesaria gestión y son algunas las publicaciones dedicadas a tal labor, pero, sin embargo, son prácticamente inexistentes las reflexiones de una cierta profundidad acerca de un concepto de una trascendencia tan fundamental.

En este marco, la ausencia de una definición general de “información” y de una teoría vinculada a ella termina por generar una creciente tendencia a la dispersión del término en expresiones cada vez más inconexas del mismo. Según Mario Bunge (1999: 92), la palabra información *“es tan ambigua que se utiliza en áreas tan divergentes como las matemáticas, la ingeniería electrónica, la genética, la psicología y las Ciencias Sociales, en cada caso con un significado diferente”*. Para solucionar tal conflicto, se requiere de una definición lo suficientemente inclusiva, que satisfaga la necesidad del resto de disciplinas y campos de estudio que de una forma u otra se nutren del estudio de la información, pero que en pos de tal fin no renuncie a su alcance universal.

A tal fin, la propuesta de Yixin Zhong, profesor de la Universidad de Beijing, radica en el empleo de un enfoque sistémico dirigido a establecer una teoría general de la información y unificar, de este modo, el disperso haz conceptual existente a este respecto. Sin embargo, lejos de apostar por una definición única, ante las particularidades de un concepto como el de información, Zhong (2001: 409) trata de atender a la diversidad terminológica de la información reparando en sus diferentes áreas de aplicabilidad y condiciones necesarias para la definición, para concluir que *“because of no restriction from any condition, the definition of ontological information is really the origin and must be placed at the top of the table, and must have the widest area for its applicability too”*. En consecuencia, según Zhong, la definición de la información en cualquier ámbito, incluido el de la producción de inteligencia, debe ser necesariamente dependiente tanto de la definición ontológica de la información – la información en si misma

,como de la definición epistemológica de esta – el empleo de la información por el ser humano para la generación de conocimiento –. De estas definiciones compuestas, consideradas por Zhong como “las raíces y el tronco del gran árbol de las definiciones de información”, emanarían todas aquellas acepciones específicas y sectoriales y entre ellas, aquella más relevante y pertinente para los estudios de inteligencia.

#### LA INFORMACIÓN COMO MATERIA PRIMA DE LA PRODUCCIÓN DE INTELIGENCIA

Ante los interrogantes que presenta la dificultad de articular una definición de información desde el ámbito teórico, es preciso presentar dos grandes tendencias diferenciadas en torno a la naturaleza del concepto información presentes durante las últimas décadas en el ámbito de la Ciencia de la Información. Según Mario Perez (1988: 257), ambos marcos conceptuales “*compiten dentro del panorama teórico actual a la hora de ofrecer una definición de contenido informativo que pueda ser considerada como satisfactoria*” por lo que resulta imprescindible ofrecer de manera breve al lector algunas de las claves de dicha polémica a la hora de aproximarnos a la concepción ontológica de la información, no siendo el principal objeto de este artículo.

Por un lado, encontramos a aquellos autores adscritos a la corriente que podemos denominar “realista”, que entienden que la información es un hecho que, pese a no ser necesariamente perceptible o tangible para el ser humano, es de naturaleza física y material. Existe de forma previa al investigador y, por tanto, la información existe por sí misma, de forma independiente al ser humano en la medida que radica en el mundo externo formado por elementos materiales que le rodea. La información es preexistente, y no se ve determinada por la capacidad o incapacidad de observar, descodificar, interpretar, comprender o ser utilizada por parte de su posible receptor.

Por otro lado y frente a esta primera, la corriente que podemos denominar “antirrealista”, defiende que la naturaleza netamente subjetiva de la información hace que esta solo exista como producto de la capacidad cognitiva del ser humano. Siguiendo esa premisa, los autores adscritos a esta tendencia sitúan a la información desde una perspectiva individualista e idealista, cuya existencia es irrelevante o indemostrable fuera de la mente del investigador. Los datos presentes en la realidad, la describen por medio de los procesos cognitivos humanos y sus experiencias.

De este modo, el ser humano enfrenta el mundo real y la información que contiene a través de procesos cerebrales que permiten en última instancia transformar la información – sea pública o privada – en conocimiento. Es más, la información no se posa de manera abstracta en nuestro cerebro como si de conceptos platónicos se trataran, sino que se concretan materialmente modificando no solo nuestra red de neuronas, sino también las de otras células nerviosas (Pérez, 2014). La memoria en sus diferentes formas, junto a procesos cognitivos básicos tales como la percepción o el aprendizaje, nos permite recabar

información de mundo que nos rodea, estructurarla otorgándole un significado, y recuperarla cuando lo consideramos necesario (García, 2011).

A lo largo de la historia el ser humano ha procurado dotarse de instrumentos que le permitan descodificar la apabullante cantidad de información existente, al igual que buscó crear medios de almacenamiento que le permitiesen hacer acopio de la información recabada y medios de transmisión más eficientes que le diesen la posibilidad de emitir y recibir esta de forma cada vez más rápida y segura. La cuestión fundamental no es, en consecuencia, la existencia en sí misma de la información, sino el afán del ser humano por contar con medios más eficaces para su recolección, procesamiento y almacenamiento<sup>3</sup>.

De hecho, el desarrollo científico-técnico actual permite hacer frente a tan primordiales necesidades, ofreciendo medios de creciente sofisticación que permiten extraer información de una alta relevancia para nuestra especie de lugares donde anteriormente no se podía tener un acceso superficial. Piénsese, por ejemplo, en los sistemas multimodales automatizados para la extracción y empleo de información vinculada a la identidad –huellas dactilares, patrones del iris, características faciales, o el propio ADN –, que cobran hoy cada vez mayor relevancia en el ámbito de la inteligencia<sup>4</sup>.

Sea como fuere, está claro que la información constituye el sustrato fundamental del que se nutre la producción de inteligencia. En este sentido, en el campo de la inteligencia, la información es entendida como un elemento incardinado en un proceso lineal y ascendente cuya finalidad es la producción de inteligencia<sup>5</sup>. Su valor reside, por tanto, en su potencialidad: la información por sí misma es estéril, pero solo a través de ella, sometida al tratamiento conveniente, se puede dar forma a un producto cualitativamente superior. A diferencia de la inteligencia como expresión particular del conocimiento dirigido a un objetivo determinado, la información no persigue la finalidad específica de reducir la incertidumbre en la toma de decisiones, pues puede incluso aumentarla en escenarios de sobreabundancia, parcialidad o ambigüedad de la misma. Es el conocimiento, entendido como la información que un sujeto cognoscente ha recibido, asimilado y otorgado un significado – y que, por tanto, tiene un estricto carácter personal y privado – lo que permite orientar la acción: *“todo conocimiento lo es de algo y por alguien: no hay conocimiento de la nada ni conocimiento en sí mismo, salvo como abstracción filosófica, porque el conocer es un proceso cerebral”* (Bunge, 2008: 98).

En esta línea, con el fin de describir visual y sintéticamente un proceso complejo como el de generación de conocimiento a partir de la información, en

---

<sup>3</sup> El diccionario LID de Inteligencia y Seguridad ofrece la siguiente definición de “fuente”: *“persona u objeto de quien puede obtenerse información”* (Díaz, 2013: 139).

<sup>4</sup> Sin embargo, desde un análisis comparado, las agencias estatales que cuentan con la posibilidad de recolectar información por medios altamente sofisticados son también una minoría, dando lugar a las llamadas “asimetrías en la recolección” debido a las desiguales capacidades presupuestarias para mantener los medios técnicos de recolección y las infraestructuras necesarias para ello (Clark, 2014)

<sup>5</sup> El Diccionario LID de Inteligencia y Seguridad, afirma que la información es el “dato que se transforma en inteligencia mediante la aplicación de técnicas de análisis, con independencia del formato en el que esté soportado o del modo que haya sido obtenido”. (Díaz, 2013: 102).

la década de los ochenta del siglo XX, se popularizaría el empleo de modelos jerárquicos poniendo en relación los diferentes estadios de este proceso. Aunque este tipo de formulaciones englobadas bajo el acrónimo DIKW – Data, Information, Knowledge y Wisdom – han adquirido una gran popularidad en diferentes ámbitos – incluido el de los estudios de inteligencia –, y pueden encontrarse un número considerable de variaciones de más o menos, destaca a este respecto la propuesta de Russel Ackoff (1989), pirámide compuesta de un total de cinco estadios, a saber: dato, información, conocimiento, entendimiento y sabiduría.

Sin embargo, quizás debido a su carácter eminentemente divulgativo, este tipo de representaciones resultan tremendamente simplificadoras al mostrar la generación de conocimiento humano como una secuencia lineal e irreversible, lo cual le ha valido no pocas críticas, que van desde la imprecisión conceptual de las cinco categorías referidas hasta cierta confusión en las pautas que rigen los procesos de transformación de unas a otras (Rowley, 2007). Para Bernstein, (2009: 74) “es un error suponer que el modelo DIKW refleja con precisión las etapas del desarrollo del conocimiento”.

A este respecto, es pertinente referirnos a la discriminación propuesta por Mario Pérez (2008) en torno a conceptos como datos, información y conocimiento, y especialmente, a la relación existente entre ellos. Según Pérez, los datos no serían sino pequeñas parcelas de la realidad de naturaleza física susceptibles de transportar información, el contenido semántico de estos primeros ante aquellos individuos en posesión de una clave de codificación que permite descifrar el contenido de los datos. Estas claves de codificación representarían una forma particular de conocimiento, que vincula la existencia de datos convencionales como un determinado grupo de caracteres en la pantalla de nuestro ordenador con el significado que estos tienen como palabra, o de datos no convencionales como la aparición de una columna de humo con la presencia de fuego.

El conocimiento, por su parte, se definiría como los estados mentales que atraviesa el individuo debido a la asimilación de información, y que en última instancia orientan su acción y le permite descifrar el contenido de los datos, asimilar información y generar nuevo conocimiento. Verdad y conocimiento se encuentran indisolublemente vinculados, de modo que el falso conocimiento o pseudo-conocimiento que no se corresponde con la realidad terminará por ser depurado y sustituido por el conocimiento veraz debido a su falta de sintonía respecto a la realidad.

Según Pérez (2004: 15), dato, información y conocimiento son elementos que pueden ser incardinados en diferentes niveles debido a su naturaleza diversa: “*en primer lugar, los datos se hallarían en el territorio de lo físico. Los datos, como acaecimientos físicos (como trozos o parcelas de la realidad) estarían dotados de naturaleza material. En segundo lugar, la información no sería un conjunto especial de datos, sino que se situaría en el territorio de lo conceptual. La información sería el contenido semántico de los datos (...) Por último, el conocimiento, como estado cerebral o disposición neuronal, pertenecería al territorio de lo mental*”. Los caracteres K-K-A-A-A posiblemente no tengan

ningún significado para el lector. Sin embargo, aquellos que conozcan las reglas del póker sabrán que tal combinación de letras representa un full de reyes y ases, una combinación considerablemente valiosa. Este *stock* de conocimiento acerca de las reglas del póker permite al jugador descifrar el significado de dichos caracteres, para así, junto a otras informaciones como el cálculo de probabilidades respecto a las cartas de sus adversarios, orientar su acción ante la apuesta de un contrario.

Pero, ¿Qué posición ocupa la inteligencia en este proceso? La inteligencia debe de ser entendida como todo esfuerzo sistemático dirigido a generar un conocimiento de una cuestión dada, no con fines meramente intelectuales, sino con el fin último de apoyar cualquier proceso mediante el cual se tomen e implementen decisiones. Tomar decisiones no es una tarea sencilla: en los entornos estratégicos en los que operan actores estatales y no estatales, caracterizados habitualmente por su naturaleza incierta, compleja y competitiva, y en los que una decisión incorrecta puede acarrear un alto precio en términos materiales y humanos, la función directiva requiere de todo apoyo que le pueda resultar de utilidad. En este ámbito, si en el pasado aún resultaba posible tomar decisiones acertadas sin mayor fundamento que la propia experiencia o el instinto, en la actualidad contar con un conocimiento orientado a la acción generado por equipos multidisciplinares de profesionales formados y acreditados específicamente para tal labor es una necesidad cada vez más patente.

De esta manera inteligencia y decisión son dos conceptos centrales en los llamados estudios de inteligencia, mientras que los procedimientos y técnicas empleadas para satisfacer la necesidad de conocimiento, así como las estructuras particulares constituidas para albergar su implementación, son aspectos subsidiarios del vínculo entre inteligencia y decisión. Básicamente porque la inteligencia no se define por las metodologías utilizadas para su producción o por las organizaciones en las que esta es generada, sino por su utilidad en el proceso de toma de decisiones.

Estos aspectos subsidiarios, siendo cuestiones importantes a las que hay que dedicar no poca atención, especialmente para facilitar a aquellos dedicados al desempeño profesional de la inteligencia las herramientas más adecuadas para realizar su trabajo, solo podrán ser resueltos satisfactoriamente a medida que la claridad conceptual y el rigor metodológico se asienten en el seno de los estudios de inteligencia.

## CONCLUSIONES

Como se ha tratado de mostrar, las clasificaciones tradicionales existentes en el seno de los estudios de inteligencia acerca de las fuentes de información no resisten el juicio teórico de los principios fundamentales de la clasificación lógica en el ámbito del conocimiento científico. Ello conlleva distorsiones de carácter pragmático como la aparición de redundancias y una mayor exposición a los fallos de inteligencia como consecuencia de una gestión inadecuada de la información, especialmente en lo referido a la adquisición y a validación de la

misma; disfunciones, por otro lado, susceptibles de ser minimizadas mediante planes de recolección que contemplen aproximaciones convergentes a la información y a sus fuentes. Solo gracias a una profunda investigación en este campo permitirá, en un futuro, contar con una clasificación teóricamente sólida y que al mismo tiempo satisfaga las necesidades de aquellos dedicados a la producción de inteligencia.

Para culminar con éxito una tarea como la anteriormente referida es imprescindible que un campo de estudio emergente como los estudios de inteligencia preste permanente atención a los avances alcanzados en el ámbito de la Ciencia de la Información y otras disciplinas adyacentes. Conceptos de relevancia tan trascendental para la producción de inteligencia como algunos de los aquí planteados son en muchas ocasiones utilizados de forma arbitraria, incluso en la literatura especializada, que en raras ocasiones se detiene a reflexionar de forma profunda sobre ellos. El carácter muchas veces polémico de conceptos directamente vinculados con la producción de inteligencia como dato, información y conocimiento representan una dificultad añadida para la comprensión profunda de este proceso, y un mayor grado de claridad terminológica a este respecto puede representar un importante avance en el mejoramiento de los procedimientos habitualmente empleados para la producción de inteligencia.

#### NOTA SOBRE LOS AUTORES

**Gustavo Díaz Matey** es doctor en Ciencias Políticas, profesor asociado en la facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid y miembro del Consejo Editorial de la Revista *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*.

**Alvaro Cremades Guisado** es Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid y Máster en Analista de Inteligencia por la Universidad Rey Juan Carlos y la Universidad Carlos III de Madrid.

#### REFERENCIAS

Ackoff, Russel L. (1989), "From Data to Wisdom", *Journal of Applied Systems Analysis*, No. 16, pp. 3-9.

Bernstein, Jay H. (2009), "The Data-Information-Knowledge-Wisdom Hierarchy and its Antithesis", *North American Symposium on Knowledge Organization* Vol. 2, No. 68, pp. 68-75.

Bunge, Mario (1985), *La investigación científica: Su estrategia y su filosofía*, Barcelona, Ariel.

— (1996), *La ciencia, su método y su filosofía*, Bogotá: Panamericana.

— (1999), *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*, México: Siglo XXI.

— (2008), *Filosofía y Sociedad*, México: Siglo XII Editores.

Burguin, Mark (2003), "Information Theory: a Multifaceted Model of Information", *Entropy*, Vol. 5 No. 2, pp.146-160.

Castells, Manuel (1997), *La Era de la información: economía, sociedad y cultura*, Madrid: Alianza.

Clark, Robert M. (2013), "Perspectives on intelligence Collection", *The intelligencer. Journal of U.S. Intelligence Studies*, Vol. 20, No. 2, pp. 47-53.

— (2014): *Intelligence Collection*, Sage Publications, CQ Press.

Díaz, Antonio M. (2013), *Diccionario LID de Inteligencia y Seguridad*, Madrid: Ed. Lid.

Diaz, Gustavo (2009), "La comunidad de inteligencia estadounidense tras las elecciones de noviembre de 2008: retos y oportunidades de la Administración Obama", *Documento de Trabajo (DT)*, Real Instituto Elcano 6.

Faint, Charles (2011), "Exploitation Intelligence, A New Intelligence Discipline?", *Australian Army Journal*, Vol. IX, No. 1, pp. 61-70.

García, Francisco Javier (2011), "La pirámide de la información revisitada: Enriqueciendo el modelo desde la ciencia cognitiva", *Profesional De La Informacion*, No. 20, pp. 11-24.

Goguen, Joseph A. (1997), "Towards a Social, Ethical Theory of Information", *Social Science Research, Technical Systems and Cooperative Work*, Erlbaum, pp. 27-56

Goldman, Jan (2006): *Words of intelligence: a dictionary*, Lanham, Md: Scarecrow Press.

Maquedano, M<sup>a</sup> Luisa (1995). "Clasificación de recursos y fuentes de información de ciencias de la salud en Internet", *Revista General de Información y Documentación*, Vol. 8, No 1, pp. 201-206.

Merlo, José Antonio (2011), "Documentación aplicada a la traducción", *documento para el Grado en Traducción e Interpretación de la Universidad de Salamanca*, Disponible en: [http://ocw.usal.es/ciencias-sociales-1/documentacion-aplicada-a-la-traduccion/contenidos/Merlo\\_101424\\_Tema3\\_1Teoria.pdf](http://ocw.usal.es/ciencias-sociales-1/documentacion-aplicada-a-la-traduccion/contenidos/Merlo_101424_Tema3_1Teoria.pdf)

Pérez, Mario (1998), "Agentes y procesos de adquisición de información", *Revista De Filosofía*, No. 11, pp. 251-274.

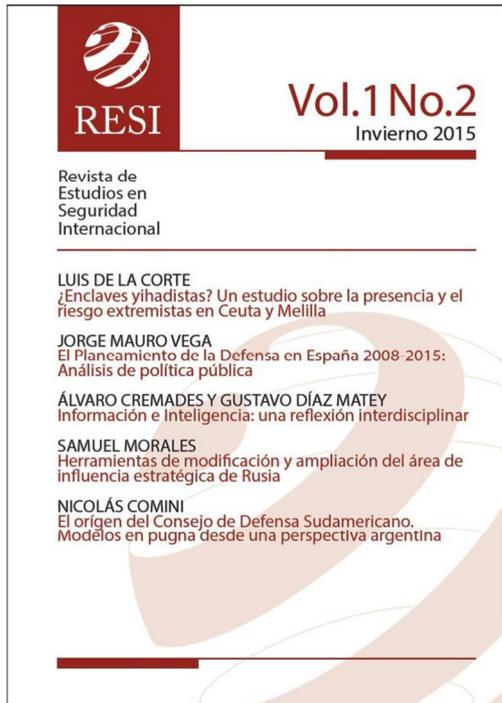
— (2004): "Identificación y representación del conocimiento organizacional: la propuesta epistemológica clásica, IN3", *UOC Discussion Paper Series*; DP04-001, Disponible en: <http://www.uoc.edu/in3/dt/20392/20392.pdf>

— (2008): "La información en las organizaciones": Actas del primer Encuentro Internacional de expertos en teorías de la información: un enfoque interdisciplinar: León, Sierra Pambley, 6-8 de noviembre.

Rowley, Jennifer (2007), "The wisdom hierarchy: representations of the DIKW hierarchy", *Journal of Information Science*, Vol. 33, No. 2, pp. 163-180.

Pérez-Álvarez A. et al. (2014), “A Structural and functional plasticity of astrocyte process and dendritic spine interactions”, *The Journal of Neuroscience*, No. 34, pp 12738-12744.

Zhong, Yong (2011), “Unity-Based Diversity: System Approach to Defining Information”, *Information*, No. 2, pp. 406-416.



Revista de Estudios en  
Seguridad Internacional  
Vol. 1, No. 2 (2015)

Editada por:  
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:  
Granada, España

Dirección web:  
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>  
ISSN: 2444-6157  
DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1>

**Para citar este artículo/To cite this article:**

Samuel Morales, “Herramientas de modificación y ampliación del área de influencia estratégica de Rusia”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 2 (2015), pp. 85-107.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.4>

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores: <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores>

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

# Herramientas de modificación y ampliación del área de influencia estratégica de Rusia

Tools of modification and extension of the area of strategic influence of Russia

Samuel Morales

Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno, España

**RESUMEN:** Este trabajo analiza las herramientas que en la actualidad emplea Rusia con la intención de modificar y ampliar su área de influencia estratégica en el este de Europa. Para ello se centra fundamentalmente en la acción exterior de Rusia tras el cambio de Gobierno en Ucrania. El trabajo pretende dar respuesta, en primer lugar, a cuáles son las intenciones de Rusia con respecto a sus relaciones con la Unión Europea; en segundo lugar si Rusia utiliza como herramienta política sus recursos energéticos; y en tercer lugar, si las acciones de guerra no lineal desarrolladas en la península de Crimea forman parte estructural de la política exterior de Rusia. En su desarrollo no se considera que el Euromaidán constituya un punto de inflexión en el pensamiento estratégico ruso, sino más bien el punto de decisión de una aproximación estratégica al nuevo orden mundial presentada en 2007 y que fue aplicada por primera vez en la guerra de Georgia en 2008.

**PALABRAS CLAVE:** Guerra no lineal, influencia energética, Rusia, seguridad, Ucrania

**ABSTRACT:** This document analyzes the tools that at present Russia uses with the intention of modifying and extending his area of strategic influence in the East of Europe. It centers fundamentally on the external action of Russia after the change of Government on Ukraine. The document tries to give response, first, to which they are the intentions of Russia with regard to his relations with the European Union; secondly if Russia uses as political tool his energetic resources; and thirdly, if the actions of not linear war developed in the peninsula of Crimea form a part structurally of the external action of Russia. In his development it does not think that the Euromaidan constitutes a point of inflexion in the strategic Russian thought, but rather the point of decision of a strategic approximation to the new world order presented in 2007 and that was applied by the first time in Georgia's war in 2008.

**KEY WORDS:** Energy influence, non linear war, Russia, security, Ukraine

## INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años del siglo XX, Rusia y Ucrania vivieron entre tensiones y desencuentros que de forma colateral afectaban, entre otros aspectos, al suministro energético de algunos países de Europa central; que han contribuido a exacerbar los temores de algunos países de Europa del este, fundamentalmente entre los Estados bálticos<sup>1</sup>. A estas malas relaciones contribuyó también el enfrentamiento surgido entre Rusia y Ucrania por la determinación de este último país de dotarse de unas fuerzas armadas propias y quedarse con parte de la flota del mar Negro con base en el puerto ucraniano de Sebastopol, que para Moscú constituía una fuerza estratégica y por tanto debía mantenerse bajo el mando conjunto de la Comunidad de Estados Independientes (Zárate, 2015). Rusia aceptó inicialmente la asignación territorial que la extinta Unión Soviética realizó a las nuevas repúblicas surgidas tras el colapso soviético. Debido a los procesos en clave interna desarrollados en Rusia tras la caída de la Unión Soviética, tampoco interfirió de forma manifiesta en los procesos revisionistas desarrollados en algunas de las ex repúblicas soviéticas, entre las que se encontraba Ucrania<sup>2</sup>.

El levantamiento popular a finales de 2013 contra un gobierno considerado corrupto por la población, pero de carácter constitucional, y los hechos posteriores que pueden ser considerados de dudosa legalidad, provocaron el inicio de acciones, por parte de Rusia, que han dado lugar a un nuevo paradigma en las relaciones entre Occidente y Rusia, cuyas consecuencias son aún difíciles de vislumbrar de forma completa. En este nuevo estado de la situación Estados Unidos, la Unión Europea, la Alianza Atlántica y otros países alineados con la comunidad occidental como Japón y Australia, han condenado expresamente las acciones que Rusia llevó a cabo en la península de Crimea tras el Euromaidán, adoptando medidas de represalias, fundamentalmente de carácter económico.

Rusia, como potencia continental, ha utilizado sin ambages las herramientas a su alcance para constituir y mantener una zona de seguridad en el este de Europa y en la región del Cáucaso. Entre éstas destaca el empleo de los recursos energéticos como herramienta de su acción exterior, recursos cuya abundancia constituyen uno de los pilares fundamentales del actual nacionalismo ruso. Nacionalismo que está siendo catalizado en el seno de la sociedad en aras de respaldar una política que de forma artificiosa revive la grandeza de tiempos pasados.

---

<sup>1</sup> Si bien estos desencuentros no alcanzaron el nivel de intensidad de la actual crisis, o de sus antecesoras en los años 2006 y 2009, cabe destacar la resolución del Soviet Supremo de Rusia de 1993, reivindicando Sebastopol (Serbeto, 1993). Ya desde la segunda cumbre regular, la de Minsk el 14 de febrero de 1992, Yeltsin y los demás presidentes constataron que cada república veía a la CEI a su modo, que no existía una voluntad (como el *européismo* en la Unión Europea) supraestatal de construir sin prioridades puramente nacionales y que no se disponía de medios para realizar todos los propósitos que guiaron su fundación.

<sup>2</sup> En el caso concreto de Ucrania, según apunta Antonio Remiro, se pueden considerar algunos acciones institucionales, dado el carácter estratégico de la península de Crimea, como una reivindicación del Soviet Supremo en 1993 reivindicando Sebastopol, o la resolución de la Duma, en 1996, declarando que Rusia tenía derecho de soberanía sobre esta ciudad (Remiro, 2014).

No obstante, la política nacionalista de las autoridades rusas y su acción exterior se sustentan, en gran medida, en el crecimiento económico que ha proporcionado durante años los beneficios derivados de la venta de hidrocarburos. El actual precio del petróleo, así como las consecuencias derivadas de su intervención en la península de Crimea, ponen en cuestión la viabilidad no sólo de una ambiciosa renovación del poder militar, sino también de la propia supervivencia del sistema en su actual configuración. Esta imperiosa necesidad de supervivencia podría provocar una nueva reorientación estratégica de Rusia con efectos aún por determinar.

A través del análisis de las herramientas que Rusia emplea para modificar y ampliar su área de influencia estratégica, se presenta en este trabajo un análisis de la evolución del actual escenario en tres ámbitos diferentes. El primero es su orientación estratégica en el corto y medio plazo, el segundo es la eventualidad de que se produzca una evolución de la situación actual hasta alcanzar cotas de desencuentro similares a las alcanzadas tras la Segunda Guerra Mundial, el tercero se centra en la utilización de acciones de guerra no lineal en sus relaciones con terceros Estados.

#### ANTECEDENTES DE LA ACTUAL SITUACIÓN

La intervención rusa en Ucrania ha provocado intensas ondas de choque en Europa central. La amenaza rusa es percibida por los países del este de Europa de forma tan real que se están implementando medidas defensivas. En este sentido, Lituania ha anunciado planes para modificar el servicio militar ante, lo que es considerado por el Jefe de Estado Mayor lituano, como “una carencia crítica de soldados [...] que representa una amenaza real a nuestra soberanía” (Cichowlas, 2015). Las acciones rusas en la península de Crimea y las posteriores represalias económicas europeas y estadounidenses han debilitado los vínculos entre Rusia y Occidente, marcando un nuevo momento en la geopolítica al estilo del caracterizado, tras el final de la Segunda Guerra Mundial, por la Guerra Fría pero con matices diferenciadores.

El presidente Putin mostró, durante la Conferencia de Seguridad celebrada en Múnich en 2007, una imagen más agresiva de la política exterior rusa. Sus planteamientos, sustentados en la reducción de la dependencia exterior gracias a la recuperación económica, se orientaron hacia la defensa de los intereses nacionales y la concepción de Rusia como potencia internacional en un orden que se oponía a la hegemonía norteamericana bajo el discurso de la multipolaridad. El punto culminante de esta nueva reafirmación internacional se produjo con la intervención en Georgia en el año 2008 (James, 2014). Rusia desarrolló una operación militar para proteger la región y fortaleció su presencia en Abjasia. La crisis fue precedida por una concesión en gran escala de pasaportes rusos a georgianos, presagio del despliegue de fuerzas rusas en la península de Crimea con el pretexto de proteger a los ciudadanos rusos.

Rusia no está aislada de un mundo globalizado que se caracteriza por la interdependencia. La bajada del precio del petróleo, junto a las antedichas

represalias económicas, ha puesto en apuros una economía poco diversificada y muy dependiente de las exportaciones de materias primas. La caída del precio del petróleo merma su capacidad económica y amenaza uno de los pilares de su política nacionalista, la enorme riqueza en materias primas. Rusia ha tomado en los últimos años una posición mucho más asertiva tratando de encontrar su sitio en el nuevo orden mundial, multipolar y global. La manera de actuar parece mirar al pasado rememorando los tiempos de superpotencia; sin embargo, basa su política en el nacionalismo (Solana, 2014).

#### HERRAMIENTAS DE LA ACCIÓN EXTERIOR RUSA

La rápida recuperación económica, tras el colapso económico de finales del siglo XX, redujo la dependencia de Rusia respecto a la ayuda económica exterior, lo que permitió presentar una oposición más enérgica, en el ámbito de la política exterior, a aquellas políticas occidentales que se enfrentaban a las expectativas de las autoridades rusas; todo ello como consecuencia de la percepción de que no se habían tenido en cuenta los intereses rusos en el ámbito internacional. Putin recuperó la idea de Rusia como gran potencia como principio de su política exterior bajo las directrices del acatamiento de los intereses nacionales (Fundación CIDOB, 2010).

Posteriormente, durante el período de presidencia de Medvédev, el objetivo fundamental de la política exterior fue la integración de la Federación Rusa en la comunidad internacional en pie de igualdad respecto a la Unión Europea y la OTAN, sin perder el enfoque de mantener la primacía de los intereses nacionales, sobre la base de la toma colectiva de decisiones, la indivisibilidad de la seguridad y la primacía de la ley internacional, pero resguardando la esfera de intereses privilegiados para impedir cualquier interferencia en dicha esfera.

El último concepto de la política exterior rusa, publicado durante el año 2013, mantiene, en términos generales, un carácter continuista sustentado por una parte en la defensa de sus intereses nacionales y por otra, en la adaptación a un entorno estratégico cambiante; aunque manteniendo la sensación de cerco estratégico por parte de Occidente iniciada tras los movimientos sociales de Georgia en 2003, Ucrania en 2004 y Kirguistán en 2005 (Ruiz González, 2013).

En la política nacionalista de Rusia se pueden distinguir dos pilares fundamentales, la enorme riqueza en materias primas que posee y el inmenso tamaño geográfico del país. Sobre estos dos pilares intenta, tras el colapso de la Unión Soviética, encontrar su sitio en el nuevo orden mundial, multipolar y global. En el ámbito exterior, Rusia desarrolla una importante campaña de influencia sobre sus potenciales objetivos. Un país puede obligar a otros a que actúen en beneficio de sus intereses principalmente de tres formas: la coerción, el pago o la atracción (Nye, 2014). Putin ha intentado la coerción y ha sido objeto de severas represalias por parte de Estados Unidos y la Unión Europea.

Con la economía de Rusia en serios apuros tras la caída de los precios del petróleo, a Rusia le será cada vez más difícil utilizar la segunda herramienta del poder, caracterizada por el pago. Ni siquiera el petróleo y el gas, sus recursos

más valiosos, pueden rescatar a la economía, como lo demuestra el acuerdo para suministrar gas a China durante treinta años. La única herramienta de poder de Rusia en la actualidad es la atracción<sup>3</sup>. Su problema es que ya le queda muy poco *poder blando* con qué maniobrar. Como señaló en 2009 el analista Sergei Karaganov, la carencia de *poder blando* de Rusia es exactamente lo que hace que se comporte de modo agresivo, como sucedió en 2008 durante la guerra con Georgia. Sin embargo, en opinión de Joseph Nye, los soviéticos desperdiciaron ese *poder blando* que poseían cuando invadieron Hungría en 1956 y Checoslovaquia en 1968. En 1989, la Unión Soviética apenas ejercía ninguna influencia en su entorno lo que facilitó la caída del muro de Berlín a manos de personas que habían cambiado de opinión sobre la ideología soviética.

En 2013, Putin reorganizó la agencia de noticias RIA Novosti y despidió al cuarenta por ciento de su personal, incluida una relativamente independiente dirección. Dmitry Kiselyov, el nuevo director de la agencia, anunció a finales de 2014 la creación de Sputnik, una red de centros de noticias financiada por el gobierno en treinta y cuatro países que producen contenido para radio y medios sociales en los idiomas locales. No obstante, una de las paradojas del *poder blando* es que la propaganda suele ser contraproducente debido a su falta de credibilidad. Durante la Guerra Fría, los intercambios culturales abiertos demostraron que el contacto entre culturas era mucho más significativo.

Las encuestas de opinión muestran que los rusos consideran que las presiones y sanciones occidentales no van dirigidas contra Putin y los oligarcas, sino contra Rusia y sus ciudadanos. La propaganda rusa recurre al fomento del nacionalismo, aprovechando los sentimientos y la imaginaria de la Segunda Guerra Mundial. En este contexto, el presidente ruso, ha podido utilizar las presiones occidentales como un instrumento para recuperar el apoyo de muchos rusos, que hace tan sólo unos años se habrían sentido alejados de su Gobierno, si no marginados por él. Ante una amenaza real o imaginaria a su patria, el ruso medio apoya a los dirigentes del país.

Durante el tradicional discurso anual al parlamento ruso a finales de 2014, el presidente ruso, apeló a la amenaza externa como explicación de todos los males actuales del país. Su intención fue estimular una reacción ciudadana de perfil nacionalista y patriótico que pretende, no sólo reorientar el descontento de la población, sino también recuperar el necesario margen de maniobra para insistir en la estrategia político-militar que busca consolidar un amplio espacio de influencia más allá de las fronteras de Rusia (Núñez Villaverde, 2014).

En el ámbito interno, la limitación de las actividades de las organizaciones no gubernamentales, la represión de la libertad de prensa y de las actividades de los medios de comunicación independientes, y el silenciamiento de las voces opositoras; han sido en gran medida disimuladas por la repercusión que ha tenido

---

<sup>3</sup> El poder blando de un país se basa en tres recursos principales: una cultura atractiva, valores políticos que defiende de forma fiable y una política exterior con autoridad moral. El desafío consiste en combinar estos recursos con los medios del poder duro, como la fuerza militar o económica, de modo que se refuercen mutuamente.

la acción exterior de Rusia en el espacio post-soviético (Khrushcheva, 2015). En noviembre de 2014, la Iglesia Ortodoxa llevó a cabo una concentración en Moscú que congregó una media de diecisiete mil personas diarias durante dos semanas. En esta concentración se pudieron escuchar alegatos que definían a la civilización rusa como excepcional y a la Iglesia Ortodoxa como una institución central de carácter cultural; también se hicieron referencias a la necesidad de contar con un estado poderoso y centralizado como requisito para protegerse contra los enemigos internos y externos

Esta idea es coincidente con la idea del presidente Putin que considera que el crecimiento económico, la prosperidad y la influencia geopolítica se fundamentan en la creencia de que los ciudadanos se considerasen parte de una nación, lo que hace necesario que se éstos se identifiquen con sus tradiciones, valores e historia (Dal Santo, 2015). Putin ha recurrido de forma sistemática al empleo del imaginario ruso. En 2012, lamentó la falta de lazos espirituales entre la población y el gobierno. Un año después afirmó que “[...] la identidad nacional rusa estaba experimentando las consecuencias de las catástrofes del siglo XX, momento en el que la nación colapsó en dos ocasiones diferentes”.

La ruptura con las tradiciones, la historia y la desmoralización de la sociedad son, según el presidente Putin, las causas de los problemas actuales que enfrenta Rusia. En consonancia, durante el discurso anual al parlamento ruso a finales de 2014, afirmó que los actuales desafíos sólo podían ser superados por “[...] una nación madura y unida; y por un estado fuerte y una verdadera soberanía”. Explotar el nacionalismo ruso se constituye en una herramienta para conseguir el apoyo al liderazgo y para unificar a la nación promoviendo la idea de una amenaza exterior constante, desde una perspectiva en la que los intereses de los individuos siempre han sido puestas bajo el interés del Estado.

Según la ideología nacionalista del presidente Putin, la historia del país debe ser la fuente dónde revivir la moral de la sociedad, “[...] Rusia ha llegado dónde está gracias a sus ciudadanos, gracia a su trabajo y a los resultados alcanzados entre todos, y gracias a nuestro profundo entendimiento de la esencia e importancia de nuestros intereses nacionales. Hemos comprendido el significado de la indivisibilidad e integridad de la historia de miles de años de nuestro país” (Kremlin, 2014).

No obstante, de acuerdo a Alexei Miller, “Es muy probable que con perspectiva histórica el año 2014 sea percibido como el comienzo de un largo proceso de movilización social a través de una plataforma, no sólo anti liberal, sino también nacionalista” (Miller, 2014).

En el ámbito de las relaciones estratégicas, los debilitados vínculos políticos entre Rusia y Occidente han llevado a que Rusia fortalezca sus relaciones con China, en un claro ejemplo de desarrollo de las teorías clásicas del equilibrio de poder. China y Rusia comparten una gran frontera terrestre, ambos son miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), del grupo BRICS y del Nuevo Banco de Desarrollo. Los dos países consideran obsoleto el sistema de gobernanza

económica mundial surgido tras los acuerdos de *Bretton Woods*. Además, tanto Rusia como China, han manifestado en reiteradas ocasiones su postura contraria a la interferencia de Occidente en lo que consideran sus áreas naturales de influencia (Barrett, 2015). Estos intereses comunes han provocado que en los últimos años China y Rusia hayan trabajado conjuntamente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y tomado posiciones similares en múltiples campos. También han utilizado las oportunidades diplomáticas, proporcionadas por el grupo BRICS o la OCS, para coordinar sus posiciones.

Esta relación, que se basa en el antiliberalismo interno y el deseo de contrarrestar la ideología e influencia estadounidense (Nye, 2015), se ha fortalecido sobre la base de una reconstrucción de las identidades de ambos países, que las aleja de Occidente acercándolas entre sí; la prioridad que dan a la seguridad con objeto de hacer frente a las amenazas compartidas, fundamentalmente en Asia continental; los problemas económicos de Rusia y la convicción de las élites políticas de Moscú de que el futuro está en afianzar las relaciones con Asia (Rozman, 2015).

China es uno de los pocos Estados que en la actualidad se interesa por los recursos naturales de Rusia, único activo que ésta puede ofrecer a la potencia asiática. Por otra parte, las autoridades rusas necesitan más que nunca la alianza con China para demostrar que no están aisladas y que, gracias a los acuerdos económicos adoptados, su economía puede hacer frente a las represalias occidentales. Sin embargo, una eventual alianza podría presentar problemas de considerables dimensiones. China tiene un peso económico, militar y demográfico que es percibido como una amenaza por Rusia. Por otra parte, la estrategia de desarrollo de China se fundamenta en un acceso a los mercados y la tecnología estadounidense con objeto de continuar con el crecimiento económico que proporciona legitimidad a las autoridades chinas. Estos desequilibrios podrían limitar la posible extensión de la alianza entre los dos países.

No parece aventurado anticipar, a pesar de que en la actualidad ambos países están controlando sus divergencias en cuanto a la Unión Euroasiática y el cinturón económico de la Ruta de la Seda al insistir en su complementariedad, que a la larga será difícil obviar la contradicción entre la pretensión rusa de ejercer el liderazgo en Asia Central o en otros lugares de la extinta Unión Soviética y de su esfera de dominio, y el avance del objetivo sino-céntrico de China.

En la esfera económica destaca el sector energético. En 1999, los ingresos del gas y el petróleo aportaron 40.500 millones de dólares al Producto Interior Bruto (PIB) ruso. Con el aumento de los precios y de la producción, la proporción se incrementó considerablemente, llegando a promediar 73.500 millones de dólares por año entre los años 2001 y 2004. Esta inmensa disponibilidad económica fue uno de los activos del presidente de Rusia. Entre 2005 y 2008, el ingreso anual por venta de hidrocarburos fue 223.600 millones de dólares, superior al obtenido en 1999, al final de este período Rusia invadió Georgia. Entre 2011 a 2013, el ingreso anual por la venta de hidrocarburos alcanzó un máximo de 394.000 millones de dólares, por encima de los niveles de 1999, esta

recuperación económica contribuyó a sentar las bases para las intervenciones de Rusia en Ucrania. Es evidente que en todos estos casos, el presidente Putin actuó con la convicción de que la riqueza petrolera de Rusia lo ponía por encima de las normas y el derecho internacional, declarándose defensor no sólo de los ciudadanos rusos, sino de cualquiera que sea de etnia rusa, rusófono o simplemente cristiano ortodoxo (Inozemtsev, 2015).

La actitud occidental para con Rusia se basa en la suposición de que una presión continua obligará al régimen del presidente Putin a hacer concesiones o incluso provocará su desplome. Nada podría estar más alejado de la verdad, según Andrei Kolesnikov, semejante actitud en lugar de socavar a Rusia, hará que los rusos cierren filas tras él (Kolesnikov, 2015).

Rusia se enfrenta en el ámbito económico a cuatro grandes retos representados por la hiperinflación, la quiebra de los grandes imperios industriales y gobiernos locales, la huida de capitales extranjeros y un eventual rescate de su economía. Una hipotética intervención financiera desde el exterior para rescatar a la economía Rusa, a semejanza de la realizada en el año 1998 por el Fondo Monetario Internacional, significaría con casi absoluta seguridad el final del Putin, cuyo prestigio se sustenta en el orgullo de haber construido una nueva Rusia independiente, influyente y temida. La deuda pública, concentrada en las administraciones regionales, podría llegar a transformarse en un lastre para el Estado si fuese necesario afrontar el rescate de administraciones locales, bancos y multinacionales; situación, que combinada con la caída del precio del petróleo y las represalias económicas occidentales puede convertirse en el origen de esta eventual intervención.

Las represalias occidentales han tenido un claro impacto en la economía rusa. Sin embargo, una Rusia debilitada no es una Rusia más estable ni dispuesta a colaborar con Occidente. El giro hacia Asia, con el consiguiente estrechamiento de lazos económicos y militares con China a través de una política energética, es un claro ejemplo de consecuencias no previstas (Estudios de Política Exterior, 2014). Además, el mantenimiento de las represalias perjudican también a los países europeos, lo que proporciona a Rusia herramientas en la esfera de la diplomacia económica que permiten condicionar la conducta de algunos países. El petróleo y el gas representan más del sesenta por ciento de las exportaciones de Rusia; gran parte del resto corresponde a otros productos básicos primarios. En vista de ello, la reciente bajada, repentina y profunda, de los precios del petróleo representa, evidentemente, un inconveniente lo suficientemente grande – al combinarse con el efecto de unas represalias económicas occidentales cada vez más estrictas– para provocar una recesión considerable, circunstancia en la que la pérdida de ingresos llegaría a ser mucho más que un contratiempo temporal.

No debe ser obviado que en los últimos años Rusia ha gozado de un superávit presupuestario considerable y que su deuda pública es inferior al veinte por ciento del PIB. Cierto es que los ingresos del petróleo y del gas, que representan la mayor parte de los ingresos estatales, se han reducido a la mitad al calcularse en dólares, pero la divisa rusa ha bajado con el mismo porcentaje, por lo que la renta estatal en rublos sigue siendo aproximadamente la misma. El balance por

cuenta corriente en los últimos años ha tenido más que nada superávit. La deuda exterior, pública y privada, bruta es inferior al cuarenta por ciento del PIB y gran parte de ella está denominada en rublos. La profunda bajada de los ingresos por exportación está cambiando rápidamente la situación, pero Rusia parte de una posición cómoda. Aunque no cabe duda de que la economía rusa tenga problemas, no es probable su hundimiento.

Putin corre el riesgo de tener el mismo destino que su predecesor, Boris Yeltsin, que presidió el país en un período de precios del petróleo inhabitualmente bajos. La mayoría de los ciudadanos rusos le atribuyen el mérito por dos decenios de aumento del nivel de vida, tras el colapso económico de finales de la década de los noventa. La decisión de Putin de no aplicar reformas impopulares para crear un fuerte sector exportador no petrolero ha sido negativa para la salud a largo plazo de la economía, pero le ha permitido conservar un apoyo público generalizado. Su gestión económica, combinada con su disposición para hacer frente a Occidente, ha creado una falsa impresión en Rusia de que es una vez más una potencia mundial (Wyplosz, 2015).

Ante esta situación, no debe obviarse la importancia de la oligarquía rusa. Las élites económicas rusa se han visto sometidas a una férrea persecución por parte de las autoridades cuando han traspasado la línea que divide el mundo de los negocios del de la política, de manera que las élites económicas han comprendido que mientras el presidente Putin dirija los designios del país, la única forma de mantener sus negocios en territorio ruso es no interfiriendo en la política nacional. En este sentido, también es necesario tener en cuenta que el sector económico representado por las grandes empresas rusas representa casi el único sector de trabajo en vastas regiones rusas, lo que proporciona un poder relativo de considerable valor a los oligarcas rusos ya que, en gran parte, de su actividad depende la estabilidad social.

La actual crisis, en particular el desplome del rublo, revela la fragilidad de la economía rusa, del orden internacional vigente y de los fundamentos del pensamiento contemporáneo sobre la sostenibilidad económica y política. Claudio Borio y Hyuan Song Shin, economistas del Banco de Pagos Internacionales, han puesto de relieve que “[...] las balanzas de activos financieros con frecuencia reflejan la utilización del sector exterior como medio para crear una intermediación mayor, sistema que permite una fuga de capitales en gran escala” (Borio et al., 2014). Es decir, las empresas rusas utilizan el capital que recaudan en el extranjero para acumular activos que no necesariamente revierten en la economía de Rusia. La clase dirigente rusa había abrigado la esperanza de que apareciera un nuevo mecanismo substitutivo de la gestión económica mundial, respaldado por las economías más importantes en ascenso, esto es, Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica.

Por otra parte, la política exterior de Rusia está directamente relacionada con la seguridad energética. El concepto de seguridad energética mayoritariamente asumido por los países consumidores se define, de forma somera, como la disponibilidad de suficientes suministros a un coste asequible. Para los países europeos, vulnerables en gran medida en el ámbito energético, una fuente de

energía cara o sujeta a perturbaciones en el flujo, como los sucedidos en enero de 2006 y enero de 2009, genera inseguridad energética. Por otra parte, el presidente de Rusia, también aludió a la seguridad de la demanda para los productores en la cumbre del G8 celebrada en San Petersburgo en julio de 2006, donde pidió que se le garantizase a largo plazo tanto la demanda de sus recursos como unos precios favorables, evitando así que Europa forzase a Rusia a competir en el mercado global (G7/G8 Summit, 2006).

La dependencia energética de los países europeos con Rusia se fraguó con los sucesivos descubrimientos de enormes yacimientos de gas natural durante el período de la Guerra Fría, dónde fueron sacrificados consumidores domésticos como Ucrania, Bielorrusia, Lituania y Letonia; o los consumidores de Europa del este con tal de que los compromisos exteriores quedasen garantizados y de esa forma, no sólo desarrollar los yacimientos de Siberia sino también mostrarse como un socio fiable y proveedor de gas a precios competitivos (Högselius, 2013). Durante este período, si bien la política puede ser considerada omnipresente dada la situación entre los bloques, se aprecia de forma manifiesta que es el criterio económico el que prevalece sobre los intentos de politizar las relaciones energéticas Este-Oeste.

Con la desaparición de la Unión Soviética aparecen en escena Ucrania, Bielorrusia y Lituania como nuevos actores en la relación energética entre Rusia y Europa, en calidad de países de tránsito. Estos tres países crearon intereses rentistas en su relación de dependencia energética con Rusia, en busca de perpetuar una situación y provocando una distorsión a la relación de interdependencia existente. Distorsión que alcanzó su cénit cuando la extracción del gas que circulaba por sus respectivos territorios se convirtió en un arma, bien para sobrevivir a los cortes de suministro, bien para presionar a Rusia tomando a los países consumidores en una suerte de rehenes (Balmaceda, 2013). Por los servicios de tránsito, los tres países exigen el pago, bien en dinero, bien a través del suministro de hidrocarburos; todo ello en un marco en el que los legados de la Unión Soviética en forma de gas subvencionado, junto con la politización que significa el mantenimiento de los subsidios y la arbitrariedad a la hora de negociar los precios, establecieron las condiciones para su negociación y las crisis de enero de 2006 y enero de 2009 por la pretensión, por parte de los países de tránsito, de mantener los precios subvencionados.

La falta de diversificación en los países de tránsito, y la utilización en clave política de su condición para obtener cesiones económicas por parte de Rusia, ha proporcionado una cierta posición de poder de éstos con respecto Rusia, exponiéndola desde entonces a perturbaciones en el flujo de gas natural hacia los países consumidores y constriñendo la seguridad de demanda que reclamaba el presidente de Rusia en la mencionada cumbre del G8 (Sauvageot, 2015).

El anhelo por parte de Rusia de reducir su dependencia con respecto a los países de tránsito para su exportación energética a Occidente, y las acusaciones por parte de Occidente de la utilización de los recursos energéticos como herramienta de intimidación y chantaje llevaron al ministro de Defensa de Polonia, durante la Cumbre de San Petersburgo, a comparar el acuerdo entre Alemania y Rusia para

construir un gasoducto bajo el mar Báltico, circunvalando Polonia y el resto de los estado litorales, con el pacto Molotov-Ribbentrop (El País, 2006).

Por otra parte, Rusia también ve dificultada su relación con la Unión Europea por la aplicación por parte de la Comisión Europea del tercer paquete energético que, desde su entrada en vigor en abril 2009 con la intención de introducir un mayor grado de liberalización en el mercado interior de la electricidad y el gas, impide a las compañías abastecedoras de gas controlar también las redes de gasoductos.

En la actualidad Rusia se encuentra ante una situación imprevista debido a la caída en el precio del barril de petróleo. Después de una década en la que se había configurado como uno de los principales exportadores de hidrocarburos a nivel mundial, lo que redundaba positivamente en una economía poco modernizada y dependiente de estas exportaciones; cabe reseñar, que sus empresas más importantes afrontan enormes necesidades de refinanciación de la deuda, que su economía va camino de una profunda recesión y que el rublo está sometido a tensiones que producen su depreciación (Gregory, 2015).

Rusia quiere seguir manteniendo su papel de llave energética para Europa occidental, por lo que es previsible que mantenga en los próximos años unos elevados niveles de exportación de hidrocarburos a Europa. Para ello intentará evitar los tradicionales países de tránsito, estableciendo siempre que sea posible conexiones directamente a los países consumidores; o realizando el tránsito a través de Turquía (Echeverría, 2015). Esta estrategia proporcionará más flexibilidad al sistema de provisión de recursos y limitará las posibilidades de los países de tránsito.

Sin embargo, parece probable que Europa realice inversiones en el futuro, más que en gasoductos provenientes de Rusia, en otros que permitan diversificar sus fuentes de gas natural, reduciendo su dependencia de Rusia. Si bien la influencia que Rusia ejerce sobre Europa es notable, los programas de diversificación adoptados y las entrada en el mercado de los hidrocarburos no convencionales producidos en Estados Unidos y Canadá reducirán de forma paulatina, no sólo la dependencia que mantienen los países europeos, sino también la eventual influencia política que Rusia pudiera intentar ejercer a través de la continuidad de su suministro.

Por otra parte, es de esperar que en los próximos años el aspecto más importante en la estrategia energética de Rusia sea su giro hacia los mercados asiáticos; giro que necesitará de importantes inversiones para materializarse, lo que mantendrá una incógnita razonable sobre el futuro de la política de influencia rusa a través de la exportación de hidrocarburos; y del cambio de inercias comerciales establecidas previamente.

En el ámbito militar, Rusia parece haber adoptado una aproximación estratégica orientada a evitar el enfrentamiento directo con el enemigo. Esta nueva aproximación estratégica que es denominada por Dimitri Rogozin, vice primer ministro de Rusia, como guerra no lineal, también es conocida en Occidente, con matices, como guerra asimétrica, guerra híbrida o guerra de cuarta generación

(Milosevich-Juaristi, 2015). Según esta aproximación estratégica, la guerra no lineal es más un proceso que una guerra propiamente dicha, dónde el conflicto armado es sólo un aspecto más, el más espectacular, pero no el más importante. Las batallas se librarán fundamentalmente en el ámbito político y social bajo un enfoque ideológico, aunque no de la misma clase que las de la Guerra Fría. No se trata de un enfrentamiento entre capitalismo y comunismo, sino de un enfrentamiento entre dos visiones del mundo, la de Occidente con la promoción de la democracia liberal, el libre comercio y los derechos individuales; frente al mantenimiento del autoritarismo a través de la modernización económica.

Esta nueva estrategia, en parte desarrollada por Evgeny Messner en los años sesenta, se basa en provocar una degradación de la situación sobre la base de conflictos internos; incitar posteriormente la desintegración el Estado y su transformación en un eventual estado fallido para permitir la sustitución de las estructuras políticas por otras más alineadas con las intenciones de Rusia.

En el ámbito de la seguridad energética, también la guerra no lineal ha mostrado sus posibilidades para socavar la seguridad nacional de un eventual país objetivo. Con la ocupación de los yacimientos de gas en la península de Crimea, Rusia introdujo un nuevo elemento de presión sobre Ucrania, además de coaccionar un posible apoyo de países occidentales a éste país a través de la provisión de gas. Putin complementó esta acción con una campaña de influencia sobre los países europeos que mostraba a Rusia como un proveedor comprometido y fiable que garantiza su seguridad energética (NATO Defense College, 2015).

La anexión de la península de Crimea vino precedida, entre otras acciones de guerra no lineal, por la toma de control por parte de Rusia de la compañía ucraniana que gestionaba el gas en Crimea, *Chornomornaftogaz*, y de sus activos en la región; de esta forma Rusia extendía su control efectivo hasta el Mar Negro. Por otra parte, la ya explicada dependencia de ucrania tanto energética como económica del tránsito de los productos energéticos, proporciona a Rusia una herramienta de presión económica que ha alcanzado niveles en su aplicación como nunca antes se habían observados.

Todas estas acciones han ido siempre acompañadas de una intensa campaña de propaganda centrada en mostrar dos aspectos fundamentales. En primer lugar, el papel fundamental que representa Rusia para garantizar la seguridad energética de los países europeos; y en segundo lugar, a través de su asociación con China, para mostrar que Rusia dispone de alternativas, mientras que Europa mantiene su dependencia del gas ruso.

Por otro lado, en el ámbito de la organización y del material, las fuerzas armadas rusas afrontan una reorganización estructural en varias dimensiones. En marzo de 2013 se creó el Mando de Operaciones Especiales y durante el año 2014 el Mando de Ciberdefensa, todo ello a pesar de que durante los últimos años más del veinte por ciento de las plazas ofertadas en las fuerzas armadas no han sido cubiertas. En el plano material la modernización es mucho más importante. En 2008 sólo el diez por ciento de los sistemas de armas disponibles

satisficían los estándares modernos de armamento, se espera que en 2020 este porcentaje alcance el setenta por ciento de los sistemas de armas disponibles en las unidades (Hedenskog & Vendil Pallin, 2013) y (Johnston & Popescu, 2015).

Esta reorganización se sustenta en un gasto en defensa que está previsto se incremente en un sesenta por ciento en 2016, además está presupuestado una inversión de quinientos quince billones de euros hasta 2020, de los cuales el cuarenta por ciento se destinará a las capacidades nucleares, lo que constata la intención de Rusia de priorizar sus fuerzas nucleares estratégicas como herramienta de disuasión, frente a la supremacía de las fuerzas convencionales de Occidente (Klein & Peter, 2014).

La transformación de las fuerzas armadas rusas se orienta en primer lugar a proporcionar la antedicha disuasión ante un ataque nuclear o contra un ataque convencional a gran escala; pero también a hacer frente a los conflictos étnicos y religiosos en los espacios post soviético del Cáucaso, Asia Central y Transdniéster; y a las amenazas transnacionales tales como el terrorismo y los tráfico ilícitos.

#### INFLUENCIA DE LA POLÍTICA EXTERIOR RUSA SOBRE LA SEGURIDAD EUROPEA

El régimen de represalias impuesto por Occidente a Rusia por la crisis de Ucrania se focaliza en tres sectores fundamentales, los bancos rusos, las compañías de los sectores de defensa y energía, y las restricciones a la importación de productos tecnológicos y servicios en el sector de la energía<sup>4</sup>. Estas represalias pueden ser entendidas bajo tres diferentes enfoques: la coerción, la restricción y el envío de un claro mensaje a las autoridades rusas. El primer paquete está orientado a personalidades políticas de la era de Yanukovich y tienen por objeto evitar el mal empleo de fondos públicos por parte de los dirigentes públicos. El segundo paquete, motivado por la intervención rusa en la península de Crimea, se orienta a restringir las capacidades de individuos e instituciones basadas en la península. El tercer y último paquete, orientado contra individuos y entidades privadas y públicas rusas, está dirigido a coaccionar a las autoridades rusas a continuar prestando apoyo a los movimientos separatistas (Giumelli, 2015).

Si bien las represalias occidentales se han visto amplificadas por la caída de los precios de petróleo y por la depreciación del rublo, su imposición ha tenido dos efectos no previstos, el fomento de relaciones bilaterales con otros actores como China, India o Irán; y que el Banco Central Ruso sea el único recurso disponible para la financiación del que disponen las élites económicas rusas. De forma intencionada o casual, el mayor efecto se ha producido sobre el sector energético ruso cuyas grandes compañías se están viendo obligadas a racionalizar sus planes de inversiones o a solicitar directamente ayuda al Estado. Las previsiones iniciales rusas apuntaban a una rápida recuperación de los precios de los

---

<sup>4</sup> En concreto, las sanciones en el sector energético están orientadas a la exploración y producción en aguas de profundidad superior a ciento cincuenta metros; la exploración y producción en el área del Círculo Polar Ártico; y productos que potencialmente puedan ser empleados en la extracción de hidrocarburos no convencionales.

hidrocarburos, sin embargo el incremento de producción no convencional en los Estados Unidos y el retroceso en la demanda de los países emergentes, permiten que el mercado pueda asumir un período prologando de sanciones contra los productos rusos (Bradshaw, 2015).

El presupuesto ruso para 2015 fue calculado con un precio medio del barril de petróleo de cien dólares. A principios de año, el Ministro de Economía ruso anuncio que el mantenimiento de los precios del barril del petróleo entorno a los sesenta dólares por barril tendría un efecto negativo sobre la economía del país de un cuatro por ciento y provocaría un déficit en el presupuesto de entorno al tres por ciento.

En otro orden de cosas, resulta extremadamente difícil valorar los actuales apoyos de Rusia entre los países europeos. Tras las dificultades en las negociaciones de Grecia con el resto de la Unión Europea relativas al pago de su deuda, podría producirse un refuerzo de las relaciones entre ésta y Rusia que, por otra parte, también se sustentan sobre una importante base religiosa representada por el cristianismo ortodoxo. El impulso de valores tradicionales que realiza Rusia en la actualidad en el marco de su política exterior, en connivencia con la iglesia ortodoxa, defiende el nacionalismo y el patriotismo, valores que vuelven a Europa de la mano de partidos políticos de corte extremista, situados fundamentalmente en concepciones conservadoras, aunque también de corte más populista (Ortega, 2015). En este sentido, no sólo Grecia, sino también en Chipre; en Francia a través de Marine Le Pen; en Austria por el Partido de la Libertad (FPÖ de sus siglas en alemán) y en el Reino Unido desde las posiciones antieuropeas de Nigel Farage podrían favorecer, directa o indirectamente, los intereses de Rusia.

A finales de 2007, el *European Council on Foreign Relations* realizó un estudio sobre las relaciones entre Rusia y la Unión Europea. Como resultado de este estudio obtuvo una clasificación de los Estados miembros de la Unión Europea en cinco grupos de acuerdo a su nivel de apoyo hacia Rusia (Leonard & Popescu, 2007). Estos cinco grupos tendían hacia dos grandes políticas contrapuestas. Por un lado estaban quienes veían a Rusia como un socio potencial que podría ser atraído a la órbita europea a través de un proceso de integración progresiva; y por otro lado, aquellos Estados que consideraban a Rusia como una amenaza cuyo expansionismo y carencia de consideración por los valores democráticos debían ser combatidos por una política de contención suave. Siete años después, la situación entre los países europeos, con respecto a Rusia, está dominada por el pragmatismo de los intereses nacionales, influenciados por intereses históricos, comerciales y sociales más que por una visión homogénea (Estudios de Política Exterior, 2015).

De acuerdo a algunos analistas europeos, no cabe duda de que Putin se beneficiaría con la desaparición de la Unión Europea, ya que el atractivo de Europa como modelo de gobierno democrático se vería muy debilitado y los Estados aspirantes a miembros de la Unión Europea buscarían otros objetivos. De hecho, algunos de los actuales miembros, donde el euroescepticismo y los sentimientos intransigentes ya se han difundido, podrían verse tentados a seguir a

Putin por la senda del autoritarismo, favoreciendo que los países en la región se viesen más expuestos a la presión rusa y a las tentaciones de su influencia (Gorodnichenko et al., 2015).

La narrativa de Putin parece recordar a la propaganda soviética, pero eso no ha evitado que sea abrazada una y otra vez cuando el proyecto europeo ya sufre fuertes presiones por la crisis económica del continente. Existe constancia de acciones por parte de Rusia en la República Checa, Hungría y Eslovaquia; países que no apoyan las intenciones de Polonia y Rumania de incrementar la presencia de la OTAN en la región. Rusia también ha extendido sus acciones hacia Siria y Líbano, zonas que influyen directamente en la seguridad europea y donde la diplomacia rusa se presenta como un potencial mediador en la zona frente a la inacción de la Unión Europea y la falta de resultado de los Estados Unidos. Esta mediación en Oriente Medio también proporciona a las autoridades rusas la posibilidad de acercar posiciones, de forma indirecta, con Estados Unidos.

Los Estados bálticos han advertido a la Unión Europea y la OTAN que Rusia está utilizando a las minorías rusas en sus respectivos países para presionar a los gobiernos<sup>5</sup> a través de acciones de propaganda que minan la soberanía nacional. Por otra parte, Rusia mantiene una posición firme en la región del Cáucaso en países como Armenia, Azerbaiyán y Georgia. La presencia rusa en Armenia significa una amenaza para Azerbaiyán, especialmente a la luz del conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por el territorio de Nagorno Karabaj. Tras el conflicto de Ucrania, la estabilidad en la región se ha reducido y han aumentado los niveles de violencia que han provocado el derribo de un helicóptero armenio por las fuerzas armadas de Azerbaiyán en noviembre de 2014. La Unión Europea ha intentado acercar posiciones con Armenia, sin embargo, y pesar de ciertos movimientos pro-europeos en el seno de la sociedad armenia, su economía está fuertemente vinculada a Rusia de manera que el Gobierno contempla la alianza con Rusia y su integración en la Unión Euroasiática como su mejor opción en las actuales circunstancias.

Por otra parte, Serbia y Bulgaria son objetivos de la estrategia rusa en los Balcanes debido a su estratégica posición geográfica, su pertenencia a la Unión Europea y los históricos lazos de amistad con Rusia. El vector de su estrategia en la región durante años, especialmente con estos dos países, había sido la construcción del gasoducto *South Stream*. Sin embargo, la congelación del proyecto, anunciada a finales de 2014, limita considerablemente la influencia sobre estos dos países, basada en las inversiones y ventajas económicas derivadas de la construcción del gasoducto.

---

<sup>5</sup> De acuerdo a los datos ofrecidos por la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos, a través de "The World Factbook", disponible en <https://cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>, en Estonia la minoría rusa representa el 29,6%, el 26,2% en Letonia y el 5,8% en Lituania (Consultado el 24 de junio de 2015). Es importante señalar que Rusia se muestra dispuesta a usar todas las herramientas para proteger no sólo a esos ciudadanos, sino también a cualquier ruso étnico cuyos derechos o intereses se consideren amenazados; la sensibilidad de la sociedad rusa sobre este tema favorece las posibilidades de conflicto en aquellos países en los que existen minorías (Ruiz González, 2013).

El actual sistema logístico ruso no es capaz de proporcionar apoyo logístico a la península de Crimea, por lo que algunos analistas consideran inevitable la apertura de un corredor terrestre desde la frontera de Rusia hasta la península de Crimea a través del sudeste de Ucrania. Esta misma necesidad estratégica se repite entre Kaliningrado y la frontera de Rusia a través de Bielorrusia y Lituania. Sin embargo, no es previsible que Rusia inicie ninguna otra acción militar hasta que consolide su expansión en el este de Ucrania y en Georgia (Cichowlas, 2015).

La empresa *Strategic Forecasting, Inc.* (Stratfor) desarrolló durante el mes de marzo una simulación sobre las opciones militares de Rusia en el este de Europa (Stratfor, 2015). De acuerdo a su análisis, Rusia tiene tres opciones para asegurar un corredor entre su frontera y la península de Crimea. Un primer escenario contemplaría la unión de la península de Crimea, a través de la costa este de Ucrania, con las posiciones separatistas del este de Ucrania en Donetsk, manteniendo el río Dniéper como límite a su expansión hacia el oeste. El segundo escenario contemplaría la ocupación de la franja costera de Ucrania desde Donetsk hasta Odesa, lo que le permitiría enlazar con la región de Transdniéster en Moldavia. El tercer escenario contemplaría la ocupación del este de Ucrania, estableciendo como frontera el río Dniéper, no sólo alrededor de la península de Crimea, sino también hacia el norte, hasta la frontera con Bielorrusia.

Entre las conclusiones alcanzadas en este estudio destacan dos. Todos los escenarios analizados eran técnicamente alcanzables por las fuerzas armadas rusas; sin embargo, ninguno de ellos proporciona un coste razonable en términos políticos y de seguridad, por lo que si bien una victoria militar en cualquier de los tres escenarios podría ser considerada un éxito frente a una eventual integración de Ucrania en la OTAN o en la Unión Europea; también podría ser considerada una considerable derrota ante la eventualidad de que Ucrania pueda mantener un *statu quo* de neutralidad.

#### POSIBLE EVOLUCIÓN DEL ESCENARIO

Rusia podría haber iniciado un giro estratégico paulatino hacia Asia en los últimos años, pero de forma más decisiva tras las represalias de Estados Unidos y la Unión Europea. Ese eventual giro estratégico contribuiría decisivamente a asegurar tanto su prosperidad económica, como su carácter de potencia energética. No puede obviarse, que la entrada en el mercado energético de los hidrocarburos no convencionales producidos en Estados Unidos y Canadá permitirá a los países europeos diversificar la fuente de obtención de sus recursos con un proveedor más fiable. Este hecho provoca que Rusia disponga de una ventana de oportunidad para reorientar su sector energético hacia la región asiática, dónde en los próximos años se producirá un crecimiento exponencial del consumo de hidrocarburos.

Este giro estratégico permitirá un incremento de las relaciones comerciales entre Rusia y la región asiática, lo que llevará a incrementar también su colaboración en el ámbito de la seguridad y a la transformación de Rusia en un eventual pivote geopolítico en la región, además de en uno de los principales proveedores de recursos energéticos a países cuyo crecimiento económico en los próximos años se espera alcance cotas muy importantes.

Las represalias económicas y el inicio de una política de disuasión por parte de la OTAN, que contempla el pre-posicionamiento de unidades militares en los países del este de Europa, a modo de barrera de contención, con el objeto de protegerlos de una eventual intervención rusa, han degradado las relaciones entre Rusia y Occidente hasta niveles en los que se considera oportuno recurrir a la comparación con la situación existente durante la Guerra Fría.

Sin embargo, en ningún caso la presente situación puede ser considerada similar a la existente durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. La confrontación ideológica y la estructura de bloques no existe en la actualidad; además el fenómeno de la interdependencia favorece la construcción de un clima de confianza, cuya destrucción puede situarse en el origen de la actual situación. La confianza construida en el continente tras el final de la Guerra Fría parece haber colapsado a raíz de los acontecimientos de los últimos años y fundamentalmente durante la crisis en el este de Europa. Sin embargo, no puede obviarse que las causas profundas de la presente situación se podrían encontrar en acontecimientos previos a la actual crisis entre; y estar más relacionadas con la imposición de una única voluntad en acontecimientos como la guerra de Yugoslavia, Irak, Libia, Siria, los planes de despliegue del escudo antimisil y la expansión de la OTAN hacia el este de Europa.

No se considera que tras la anexión de la península de Crimea, Rusia pudiera desarrollar nuevas operaciones militares con la intención de redibujar las fronteras en Europa. En sentido estratégico, la implicación de Rusia en el este de Ucrania se concibe como un claro mensaje a Occidente para que no interfiera en su zona de seguridad en el este de Europa, que podría ser identificada como el espacio ex soviético a excepción de los Estados bálticos. Los intereses comunes recomiendan modulación con el fin de evitar una escalada de futuro incierto. Será necesario, que ambas partes, pasen de la polémica y las acusaciones mutuas a la búsqueda de puntos de convergencia que conduzca al levantamiento progresivo de las represalias adoptadas.

Rusia, a diferencia de Estados Unidos, es una potencia continental y es inevitable que considere imprescindible para su seguridad el establecimiento de una zona de seguridad en el este de Europa y en la región del Cáucaso. El pensamiento geopolítico ruso se orienta hacia el mundo multipolar de Alexander Dugin, donde se establece una multipolaridad asimétrica que refleja el aumento progresivo del poder de otras potencias y que no llega a generar una situación equivalente a la multipolaridad tradicional. En tanto en cuanto Rusia vea amenazado el establecimiento de una zona de seguridad en el este de Europa, o en la región del Cáucaso, es de esperar que desarrolle acciones de guerra no lineal sobre aquellos países incluidos en su eventual zona de seguridad, a través

de campañas de influencia sobre la población mediante la propaganda, el patrocinio de opciones políticas afines y el control del sistema financiero. En ningún caso pueden descartarse intervenciones de más intensidad en caso de llegarse a producir un claro alineamiento de algunos de los países de su zona de seguridad con la OTAN. En este sentido, Georgia y Ucrania pudieran ser los principales candidatos para que se produzcan este tipo de acciones.

## CONCLUSIONES

Este trabajo se ha centrado en el análisis de las herramientas que en la actualidad emplea Rusia con la intención de modificar y ampliar su área de influencia estratégica en el este de Europa a través de su política exterior. Como principales herramientas se han identificado la política nacionalista y el entorno social ruso, las alianzas estratégicas, la influencia tanto económica como energética sobre otros países y la guerra no lineal. Su objeto de la investigación era determinar, en primer lugar, cuales son las intenciones de Rusia con respecto a sus relaciones con la Unión Europea; en segundo lugar si Rusia utiliza como herramienta política sus recursos energéticos; y en tercer lugar, si las acciones de guerra no lineal desarrolladas en la península de Crimea forman parte estructural de la política exterior de Rusia.

El mayor error de Occidente en relación con Rusia y Ucrania fue elegir el camino de la indiferencia después del fin de la Guerra Fría. Eso llevó a la creación de la Comunidad de Estados Independientes en 1991 y al *Memorandum* de Budapest sobre Garantías de Seguridad de 1994. En los próximos años Rusia mantendrá su firme decisión de asegurar la influencia en aquellos territorios que considera vitales para sus intereses geopolíticos y geoeconómicos. Sin embargo, esa firme decisión está haciendo que soporte unas cargas superiores a las que previsiblemente calculó, no sólo en el ámbito del mantenimiento del esfuerzo militar en apoyo a sus aliados locales, sino por el impacto de la política de represalias desarrollada por Estados Unidos y la Unión Europea.

Europa es considerada por Rusia como su área de interés geopolítico primordial, además de ser un socio natural de Europa, sin embargo una escalada de la actual situación, como la que representa la prolongación represalias por ambas partes, puede llevar a la confirmación definitiva del giro estratégico de Rusia hacia China. La ruptura del actual *impasse* en las relaciones con Occidente pasa por la construcción de medidas de confianza mutua; la aceptación por parte de Occidente de un orden mundial basado en una multipolaridad asimétrica y la cautela en las acciones que se desarrollen en los países que forman parte de la teórica zona de seguridad de Rusia. En este sentido, las narrativas de países como Polonia y los Estados bálticos, pudieran llegar a ser el origen de una profecía auto-cumplida que llevase a un incremento de la tensión en la zona.

De no ser aceptada su pretensión de ser considerada una potencia, y de mantenerse la actual escalada de represalias, es muy probable que Rusia deje de considerar el establecimiento de una asociación con la Unión Europea y los Estados Unidos como su principal prioridad a favor de un eventual giro

estratégico hacia Asia. En este giro estratégico, que se encuentra precedido por el desarrollo de las relaciones sino-rusas, fomentaría el establecimiento de asociaciones mucho más intensas con las que Rusia pretendería proteger su economía, aunque no es previsible una alianza firme o la creación de un bloque debido al efecto negativo que podría provocar su creación en las necesarias relaciones para China con los Estados Unidos. De confirmarse este giro estratégico, y ante el nuevo escenario energético internacional, es de esperar que Rusia intente ir disminuyendo su peso como principal proveedor de los países europeos a favor de los países de Asia, aunque esta opción está condicionada a la realización de importantes inversiones económicas para el desarrollo de las estructuras necesarias.

Por otra parte, la actual política de restricción del papel de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil limita las posibilidades de complementariedad entre el *poder blando* y el *poder duro*. Como consecuencia, la capacidad de atracción de Rusia seguirá disminuyendo y sólo podrá ejercer influencia sobre los países de su teórica zona de seguridad a través de la coacción que representa el empleo de la guerra no lineal, por lo que es previsible que se desarrollen campañas de propaganda sobre la sociedad y de infiltración sobre los sectores económico y financiero.

Rusia sigue considerando el espacio post-soviético como su zona de seguridad y espacio prioritario de actuación, dónde el mantenimiento de los conflictos en Transdniéster, Nagorno Karabaj, Osetia del Sur y Abjasia, le permite mantener influencia y capacidad de presión en la región. El incremento de acciones de todo tipo, tanto abiertas como encubiertas, en la región central de Europa después de la crisis de Ucrania, demuestran que tanto la comprensión del desarrollo de los acontecimientos futuros en la región, como las acciones de influencia, serán parte de su estrategia en los próximos años.

El mensaje a Occidente con respecto a la interferencia en su zona de seguridad es claro, al igual que también lo es a los gobiernos de aquellos países del espacio post-soviético situados en su zona de seguridad contra los que podría llegar a desarrollar acciones de guerra no lineal como parte estructural de su política exterior, como se ha podido ver durante el primer semestre de este año con acciones que mostraban su potencial militar, pero también a través de acciones de guerra no lineal.

La Unión Europea es el actor más interesado en mantener una relación amistosa con Rusia, los intereses comunes recomiendan modulación con el fin de evitar una escalada de futuro incierto. Será necesario, que ambas partes, pasen de la polémica y las acusaciones mutuas a la búsqueda de puntos de convergencia que conduzca al levantamiento progresivo de las represalias adoptadas.

NOTA SOBRE EL AUTOR:

**Samuel Morales Morales.** Es analista del Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia del Gobierno-España

REFERENCIAS:

Balmaceda, Margarita M. (2013), *Politics of Energy Dependence: Ukraine, Belarus and Lithuania between Domestic Oligarchs and Russian Pressure*. Londres: University of Toronto Press.

Barrett, Clark E. (2015), *Will China help Russia resist Western sanctions over Ukraine?*, 23 de enero. Disponible en: <http://hir.harvard.edu/archives/10085>

Borio, Claudio et al. (2014), *The international monetary and financial system: A capital account historical perspectiva*. Oslo: Norges Bank Conference.

Borodaevskiy, Andrey (2015), "Russia's social order today", *The Japan Times*, 12 de marzo.

Bradshaw, Michael (2015), *Western Sanctions and Russian's oil and gas challenges*, 16 de enero. Disponible en: <http://isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&id=186934>

Chamie, Joseph y Mirkin, Barry (2015), *Russian Demographics: The perfect storm*, 2 de febrero. Disponible en: <http://yaleglobal.yale.edu/content/russian-demographics-perfect-storm>

Cichowlas, Ola (2015), *Lithuania prepares for a feared Russian invasion*, 16 de marzo. Disponible en: <http://blogs.reuters.com/great-debate/2015/03/15/lithuania-prepares-for-a-feared-russian-invasion/>

Dal Santo, Matthew (2015), *Russia and Ukraine's Medieval Love Affair*, 12 de marzo, Disponible en <http://nationalinterest.org/feature/russia-ukraines-medieval-love-affair-12403>

Echeverría, Carlos (2015), "Europa y la dependencia de hidrocarburos", *Política Exterior*, No. 165, pp. 114-123.

El País (2006), "Rusia niega el uso político de la energía, y pide al G8 que 'entierre los fantasmas de la guerra fría' ", *El País*, 8 de mayo.

Estudios de Política Exterior (2014), *La batalla por la economía rusa*, 9 de diciembre. Disponible en: <http://politicaexterior.com/actualidad/la-batalla-por-la-economia-rusa/>

— (2015), *Caballos moscovitas en Europa*, 6 de febrero. Disponible en: <http://politicaexterior.com/actualidad/caballos-moscovitas-en-europa/>

Fundación CIDOB (2010), *Anuario Internacional CIDOB 2010. Federación Rusa, perfil de país*. Barcelona: Fundación CIDOB.

G7/G8 Summit (2006), *Official Documents St. Petersburg Summit*, 16 de julio. Disponible en: <http://g8.utoronto.ca/summit/2006stpetersburg/>

Giumelli, Francesco (2015), *Sanctioning Russia: the right questions*, 13 de febrero. Disponible en <http://iss.europa.eu/publications/detail/article/sanctioning-russia-the-right-questions/>

Gorodnichenko, Yuriy et al. (2015), *Putin's European Fifth Column*, 13 de febrero. Disponible en: <http://project-syndicate.org/commentary/putin-strategic-ambition-by-yuriy-gorodnichenko-et-al-2015-02>

Gregory, Paul R. (2015), *Putin's gas problem*, 26 de febrero. Disponible en: <http://project-syndicate.org/commentary/russia-ukraine-gas-pipeline-by-paul-r-gregory-2015-02>

Hedenskog, Jakob y Vendil Pallin, Carolina (2013), *Russian Military Capability in a ten-year perspective-2013*. Estocolmo: FOI, Swedish Defence Research Agency.

Högselius, Per (2013), *Red Gas: Russia and the Origins of European Energy Dependence*. Nueva York: Palgrave-Macmillan.

Inozemtsev, Vladislav (2015), *Russia's European Home*, 5 de enero, Disponible en: <http://project-syndicate.org/commentary/sanction-putin-not-russian-people-by-vladislav-inozemtsev-2015-01>

James, Harold (2014), *Why Did Putin Turn?*, 2 de diciembre, Disponible en: <https://project-syndicate.org/commentary/putin-politics-global-financial-crisis-by-harold-james-2014-12>

Johnston, Cameron y Popescu, Nicu (2015), *Russia's military: the weak links*. Bruselas: European Union Institute for Security Studies.

Khrushcheva, Nina L. (2015), *Putin's Scare Tactics*, 16 de enero, Disponible en: <http://project-syndicate.org/commentary/putin-scare-tactics-russian-leaders-by-nina-l-khrushcheva-2015-01>

Klein, Margarete y Peter, Kristian (2014), *Russia's Armed Forces on Modernization Course*. Berlin: German Institute for International and Security Affairs.

Kolesnikov, Andrei (2015), *Why Sanctions on Russia don't work*, 28 de marzo, Disponible en: <https://project-syndicate.org/commentary/russia-sanctions-backfire-by-andrei-kolesnikov-2015-03>

Kremlin (2014), *Presidential Address to the Federal Assembly*, 4 de diciembre, Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/47173>

Leonard, Mark y Popescu, Nicu (2007), *A power audit of EU-Russia relations*. Londres: European Council on Foreign Relation, Disponible en: [http://ecfr.eu/publications/summary/a\\_power\\_audit\\_of\\_eu\\_russia\\_relations](http://ecfr.eu/publications/summary/a_power_audit_of_eu_russia_relations)

Miller, Alexei (2014), *A Year of Frustrated Hopes*, 18 de diciembre, Disponible en: <http://eng.globalaffairs.ru/number/a-year-of-frustrated-hopes-17224>

Milosevich-Juaristi, Mira (2015), *La guerra "no lineal" rusa*, 30 de enero, Disponible en: [http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_C](http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_C)

[ONTEXT=/elcano/Elcano es/Zonas es/Comentario-MilosevichJuaristi-la-guerra-no-lineal-rusa](#)

Ministry of Foreign Affairs of the Russia Federation (2008), *The Foreign Policy Concept of the Russia Federation*, 12 de julio, Disponible en: <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/07/204750.shtml>

— (2013), *Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*, 12 de febrero, Disponible en: [http://mid.ru/brp\\_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D](http://mid.ru/brp_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D)

NATO Defense College (2015), *Energy as a Tool of Hybrid Warfare*. Roma: NATO Defense College.

Núñez Villaverde, Jesús A. (2014), "Putin y el viejo nacionalismo asediado", *Blog Elcano*, 9 de diciembre, Disponible en <http://blog.rielcano.org/putin-y-el-viejo-juego-del-nacionalismo-asediado/>

Nye, Joseph S. (2014), *Putin's Rules of Attraction*, 12 de diciembre, Disponible en: <http://project-syndicate.org/commentary/putin-soft-power-declining-by-joseph-s--nye-2014-12>

— (2015), *A new Shino-Russian Alliance?*, 12 de enero, Disponible en: <http://project-syndicate.org/commentary/russia-china-alliance-by-joseph-s--nye-2015-01>

Ortega, Andrés (2015), "Putin y sus apoyos en los extremo europeos", *Blog Elcano*, 10 de febrero, Disponible en <http://blog.rielcano.org/el-espectador-global-putin-y-sus-apoyos-en-los-extremos-europeos/>

Ortiz de Zárate, Roberto (2015), *Biografía de Líderes Políticos-Borís Yeltsin*, 4 de mayo, Disponible en: [http://cidob.org/biografias\\_lideres\\_politicos/europa/rusia/boris\\_yeltsin](http://cidob.org/biografias_lideres_politicos/europa/rusia/boris_yeltsin)

President of the Russia Federation (2012), *Executive Order on measures to implement Foreign Policy*, 7 de mayo, Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/15256>

Remiro, Antonio (2014), "Acerca de Crimea", *Política Exterior*, No. 162, pp. 44-53, Disponible en <http://politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/acerca-de-crimea/>

Rozman, Gilbert (2015), "Pekín-Moscú: ¿ha surgido una alianza?", *Política Exterior*, No. 163, pp. 130-138.

Ruiz González, Francisco J. (2013), *El Concepto de Política Exterior de Rusia: un estudio comparado*, 9 de abril, Disponible en: [http://ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2013/DIEEEM06-2013\\_Rusia\\_ConceptoPoliticaExterior\\_FRuizGlez.pdf](http://ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2013/DIEEEM06-2013_Rusia_ConceptoPoliticaExterior_FRuizGlez.pdf)

— (2014), *Rusia y el mundo según Putin: el discurso del estado de la nación*, 15 de diciembre, Disponible en: [http://ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEO144-2014\\_RusiayPutin\\_FJRG.pdf](http://ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO144-2014_RusiayPutin_FJRG.pdf)

— (2014), *Rusia: del divorcio con Occidente a la luna de miel con China*, 2 de junio, Disponible en: [http://ieeee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEE062-2014\\_Asoacionestrategica\\_RusiayChina\\_Fco.RuizGlez.pdf](http://ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEE062-2014_Asoacionestrategica_RusiayChina_Fco.RuizGlez.pdf)

Sauvageot, Eric P. (2015), "¿Una superpotencia energética Rusia entre Europa y los países de tránsito y la seguridad energética", *Relaciones Internacionales*, No. 28, pp. 201-210.

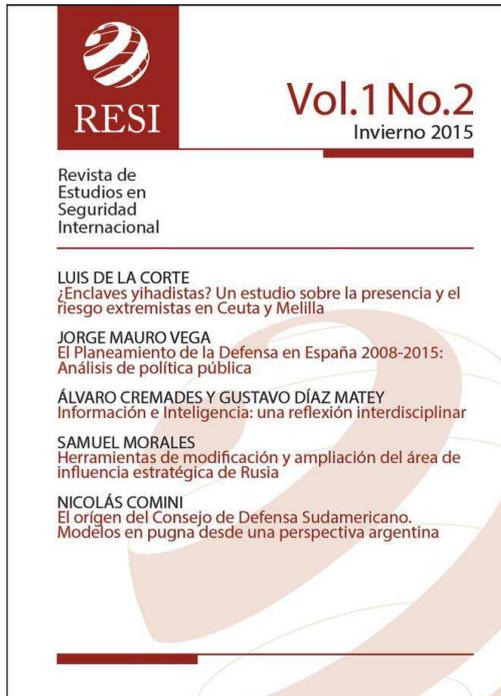
Serbeto, Enrique (1993), "Ucrania canjea su parte de la Flota del Mar negro por su deuda con Rusia", *ABC*, 4 de septiembre.

Solana, Javier (2014), "Rusia no es inmune a lo que pasa a su alrededor", *El blog de Javier Solana: El ojo y el párpado*, 11 de diciembre, Disponible en: <http://javiersolana.esadeblogs.com/1521/rusia-no-es-inmune-a-lo-que-pasa-a-su-alrededor/>

Stratfor (2015), *Gaming a Russian Offensive*, 9 de marzo, Disponible en: <https://stratfor.com/analysis/gaming-russian-offensive>

Tymoshenko, Yuliya (2015), *Darness on the edge of Europe*, 6 de enero, Disponible en: <http://project-syndicate.org/commentary/russia-ukraine-and-europe-in-2015-by-yuliya-tymoshenko-2015-01>

Wyplosz, Charles (2015), *Why Russia's Economy will not collapse*, 27 de enero, Disponible en: <https://project-syndicate.org/commentary/russia-economy-wont-collapse-by-charles-wyplosz-2015-01>



## Revista de Estudios en Seguridad Internacional

Vol. 1, No. 2 (2015)

Editada por:  
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:  
Granada, España

Dirección web:  
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>  
ISSN: 2444-6157  
DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1>

### Para citar este artículo/To cite this article:

Nicolás Comini, “El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 2 (2015), pp. 109-135.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.5>

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores: <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores>

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

# El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina

The origin of the South American Defense Council. An Argentinean perspective from two models in friction

NICOLÁS COMINI

Universidad del Salvador, Argentina

**RESUMEN:** La construcción del Consejo de Defensa Suramericano fue resultado de un proceso gradual, complejo y repleto de virajes. Desde el inicio estuvieron presentes dos modelos organizacionales que marcaron el pulso de las negociaciones. Así, el modelo de foro de diálogo y coordinación de políticas estuvo en constante fricción –directa e indirecta según el momento- con la opción de avanzar hacia una alianza de seguridad colectiva. El primero de ellos fue promovido por Brasil, mientras que el segundo tuvo como máximo exponente al gobierno venezolano. El presente artículo analiza cómo Argentina fue posicionándose frente a sendas alternativas durante las negociaciones del grupo de trabajo que le dio forma al Consejo y cómo dicha postura impactó sobre el perfil que terminó adoptando esa institución. Como podrá apreciarse, Argentina pasó de asumir una posición de desconfianza inicial a apoyar explícitamente aquel proyecto. Las principales razones de aquella dinámica pueden hallarse a continuación.

**PALABRAS CLAVE:** Defensa, Cooperación, Integración, América Latina, Unasur

**ABSTRACT:** The South American Defense Council creation was a gradual, complex and multidirectional process. From the beginning, two organizational models marked the negotiations pulse. The *forum of politic dialogue and coordination* was in constant friction –direct and indirect, depending of the momentum- with the *collective security alliance* option. The first one was promoted by Brazil and the second one by Venezuela. The article examines Argentina's position during the work group negotiation of the Council facing both models. In addition, it also analyzes how that position affected the Council's profile. Argentina went through an unconfident position to an explicit support to the new institution. The main reasons are in this paper.

**KEY WORDS:** Defense, Cooperation, Integration, Latin America, Unasur

*Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 2 (2015), pp. 109-135.

<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.2.5>

## SOBRE EL CONSEJO

Durante el primer año de vida de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la multiaxialidad<sup>1</sup> y sudamericanización<sup>2</sup> que caracterizaban al floreciente bloque encontraron su correlato en el área de la Defensa. El mismo se expresó, en lo concreto, en la edificación de un Consejo adicional a los ya establecidos en el tratado constitutivo. De hecho, su creación en 2008 se encontró inmersa en la propia dinámica de pasos escalonados sobre la cual se erigió el espacio sudamericano. Es decir, desde sus propios orígenes la Unasur concebía la ampliación y profundización progresiva tanto de su arquitectura institucional como de su cartera temática. Por esa razón, el artículo 5 del mencionado tratado contemplaba la posibilidad de convocar y conformar reuniones ministeriales sectoriales, consejos de nivel ministerial y grupos de trabajo, así como “otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes” (Unión de Naciones Suramericanas, 2008, art. 5). En ese marco, era el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (CJJEG) quien contaba con la atribución de “convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de nivel Ministerial” (Unión de Naciones Suramericanas, 2008, art. 6). Lo acordado en cualquiera de esas instancias -a las que, como en todos los espacios de la Unasur, debía llegarse por consenso- tenía que ser puesto a consideración del órgano que lo había conformado.

Ante este panorama, era previsible la puesta en marcha de nuevas instancias, entre las que se contabilizaba la de un consejo ministerial que se abocara al eje de la Defensa, el cual había sido considerado en el artículo 3, inciso s. Y se plantea que era “previsible” que esto sucediera porque, previo a la firma del acta fundacional y como se apreciará en el próximo apartado, ya se habían dado muestras explícitas de la intención de crear un “Consejo Suramericano de Defensa”. Aunque con amplios antecedentes, esta iniciativa también había sido fogueada principalmente por Brasil. No obstante ello, así como el Estado argentino había adherido con desconfianza a la Unasur, en este caso se fue convirtiendo, con el paso del tiempo, en un férreo defensor del nuevo Consejo, lo que se torna evidente en el transcurso de las negociaciones que le dieron forma.

Bajo este paraguas, el presente artículo se ocupa de indagar por qué, aun habiéndole brindado un tibio apoyo a la puesta en marcha de la Unasur, el Estado

---

<sup>1</sup> Se refiere en este trabajo a aquellos espacios de integración que idealmente basan su movimiento sobre múltiples ejes de manera simultánea, sin necesariamente jerarquizar formalmente a unos sobre otros.

<sup>2</sup> El proceso de sudamericanización conllevaba la inclusión de los doce países de América del Sur y la consecuente exclusión de aquellos Estados se encontraban por encima del canal de Panamá, incluyendo a México y Cuba.

argentino fue asumiendo una posición activa en la conformación de su Consejo de Defensa. En ese marco, busca comprender el posicionamiento nacional durante las negociaciones del grupo de trabajo (GT) que le dio forma al Consejo y, complementariamente, analizar el impacto de dicha postura sobre el perfil que el mismo terminó asumiendo.

Al respecto, se asume que serían la flexibilidad, la gradualidad y la ausencia de obligatoriedad de un esquema basado en la lógica del voluntarismo los principios que irían definiendo el perfil adoptado por el nuevo organismo y los que, respaldados por el Estado argentino, irían motivando el apoyo nacional –aunque cargado de virajes, matices y hermenéuticas diferenciales- a la iniciativa. Además, como la propia Unasur, su Consejo de Defensa emergería desde una lógica de mínimos comunes denominadores, que desembocaría en un proyecto lo suficientemente abstracto como para librar de ataduras a sus miembros y en donde la Argentina concebiría la apertura de una ventana de oportunidad para imprimir ciertos criterios generales y asumir un rol de “liderazgo de pensamiento”.

#### LA INSTALACIÓN DEL CONSEJO EN LA AGENDA SUDAMERICANA

Aun asumiendo que a lo largo de la historia han habido cuantiosas y diversas iniciativas destinadas a la configuración de esquemas de defensa regional, este apartado se concentrará puntualmente en describir cómo el gobierno de Brasil situó la necesidad de crear un Consejo de Defensa regional en la agenda regional. Para ello, lo que sí resultará relevante es mencionar tres indicadores que expresan cómo aquella idea había sido mencionada por la administración Lula durante los años previos a 2008. Estos son: la *Estrategia de Defensa* de 2005, el proyecto *Brasil 3 Tempos* de 2006 y el *Programa de Aceleración de Crecimiento (PAC)* de 2007. Obviamente no serían estos los únicos documentos que habrían de abordar el tema en cuestión, mas en ellos puede percibirse el espíritu en él impreso.

La *Estrategia de Defensa* identificaba a la región sudamericana como el espacio en el que Brasil se desenvolvía y sobre el cual debía proyectarse. Se trataba, según dicho documento, de un subcontinente predominante pacífico. Allí, la cooperación con los vecinos representaba una herramienta para incrementar tanto la confiabilidad regional como la solución negociada de los conflictos, pero también se convertía en un insumo de vital importancia para la expansión del proceso de modernización de la infraestructura del país. La Amazonia y el Atlántico Sur eran las áreas prioritarias de la estrategia de defensa y se convertían en los espacios ideales para dicha expansión, razón por la cual la mencionada cooperación tomaba como punto de partida al Mercosur, la CAN y la Comunidad Sudamericana de Naciones, pero no dejaba afuera a los países africanos. Así,

para alcanzar la seguridad de Brasil se necesitaba de conceptos tales como “consenso”, “armonía política” y “convergencia en el accionar” con los vecinos (Ministry of Defense, 2005, punto 3.4). Sin embargo, no por ello se dejaba de recurrir a principios históricamente pregonados por el país -ya consagrados en las cartas de las Naciones Unidas y de la OEA-, tales como el compromiso con el respeto a las normas de derecho internacional, la soberanía y la autodeterminación de los pueblos, la no injerencia en los asuntos internos de los Estados soberanos, el derecho a la autodefensa, la ya mencionada solución pacífica de controversias y el fortalecimiento del multilateralismo. Pero el documento iba incluso más allá. Planteaba la necesidad de propiciar la integración de las industrias de defensa en América del Sur (Ministry of Defense, 2005, punto 6.10).

Esta propuesta de asociar a la integración regional en el área de Defensa con el proceso de desarrollo industrial del país sería retomada tanto en el proyecto *Brasil 3 Tempos* como en el *PAC*. El primero había sido elaborado por el Núcleo de Asuntos Estratégicos (NAE) y publicado en noviembre de 2006, teniendo como uno de sus propósitos principales identificar, mediante el uso de metodologías prospectivas, 50 temas estratégicos de fundamental importancia para el deseado desarrollo con solidaridad y justicia, y para la inserción internacional de ese país. Para cada uno de aquellos temas se había establecido una “meta estratégica”. Cada una de esas metas sería caracterizada y se estimarían los lapsos de tiempo necesarios para su concreción -verbigracia, 2030 y 2042-, en la hipótesis de que predominará la construcción del futuro deseado en el marco de los escenarios de tendencia. Asimismo, se estimarían las probabilidades de materialización.

De esa forma, las iniciativas en materia de Defensa del “Brasil 3 Tempos” encontrarían una profunda interrelación con los programas diseñados en infraestructura, energía y desarrollo de las regiones brasileñas y las metas establecidas en el “Plan Nacional de Desarrollo”. Al respecto, entre los 50 temas estratégicos del documento del NAE se destacaba la necesidad de crear un “espacio económico integrado” en América del Sur. Aquel, sin embargo, no sólo debía considerar la dimensión económica, sino que también tenía que contemplar las variables sociales, culturales, políticas, de defensa y de seguridad comunes. Con un proyecto nacional de desarrollo, aquella meta podría materializarse en el año 2022 (Núcleo de Asuntos Estratégicos, 2006, pág. 19). En ese contexto, también concebía que para ese año pudieran verse réditos de un perfeccionamiento del sistema nacional de defensa y de ciencia y tecnología, esenciales, según el documento, para llevar a que Brasil se convirtiera en un “importante actor internacional” (Núcleo de Asuntos Estratégicos, 2006, pág. 14). Una forma de profundizar ese perfeccionamiento del sistema de defensa nacional era mediante la puesta en marcha de un “sistema de Defensa colectivo”

con sus países vecinos. Algo que auguraba materializar el año 2024 y que se convertía en un insumo esencial para el proyecto de desarrollo nacional.

Finalmente, resulta importante mencionar al *Programa de Aceleración de Crecimiento*, que ya había sido anunciado por el propio Lula durante el mes de enero de 2007. Aunque el sector industrial de la defensa no era allí mencionado y las Fuerzas Armadas eran excluidas -al menos en lo formal- del programa, la defensa se presentaba como un área de alto potencial estratégico -principalmente en sus componentes aeronáutico y naval, pero también terrestre- a la hora de procurar incrementar la tasa de crecimiento de Brasil y mejorar los niveles de competitividad internacional del país<sup>3</sup>. En tal sentido, el PAC preveía inversiones totales de 250.000 millones de dólares para el ciclo 2007-2010 -a razón de 50.000 millones de dólares por año-, que en su mayoría se originaban en las grandes empresas<sup>4</sup> y en el superávit fiscal primario, así como de otras fuentes del Gobierno Federal (Governo Federal, 2007).

Así, modernización y fortalecimiento de la industria de defensa, plan de desarrollo nacional y configuración de esquemas de defensa regional con eje en América del Sur parecían ser componentes de un mismo conjunto. Y en este último sentido, la propuesta brasileña de crear un Consejo Suramericano de Defensa se haría pública en marzo de 2008. Para aquel entonces Brasil se encontraba atravesando lo que para algunos representaba un proceso de rearme (Battaleme, 2009), lo que para otros implicaba un síntoma de lo que parecía una carrera armamentística en la región (Rivera Vélez, 2011; y Hew A Kee, 2012); lo que para algunos -como Federico Merke o Colombo Sierra- era parte de una estrategia destinada a ingresar de forma permanente al Consejo de Seguridad de la ONU (BBC, 2009; y Colombo Sierra, 2014) o a diagramar una dinámica de “hegemonía consensual” (Burges, 2008), o lo que para unos últimos era síntoma de un contexto en donde los Estados de la región estaban embarcados en actualizar, renovar, reemplazar o modernizar sus parques militares (Battaglino, 2008; Maldonado Prieto, 2011; Zabaleta Fajardo, 2011; Benevides, 2011; y Hermosilla Sanabria, 2011).

Lo cierto es que decisiones tales como el anuncio de un incremento -hacia el año 2008- del 50 por ciento del presupuesto destinado a fortalecer el sistema de Defensa, la puesta en marcha de un equipo destinado a diseñar una nueva estrategia de defensa nacional<sup>5</sup>, el inicio de un plan para modernizar la flota de

---

<sup>3</sup> Esto sería explícito cuando en 2011 se lanzara el PAC2, en donde el sector de Defensa tendría mayor visibilidad, sobre todo a partir de iniciativas tales como el programa de modernización y expansión de la flota brasileña (PAC, 2011).

<sup>4</sup> A modo de ejemplo, se esperaba que Petrobras aportara 70.400 millones de dólares hasta el año 2010.

<sup>5</sup> Dicho Plan estaría coordinado por el ministro de Defensa, Nelson Jobim, y el Secretario de Asuntos Estratégicos, Roberto Mangabeira Unger.

cazabombarderos (Página12, 2007, 5 de noviembre) y la consecuente firma de un acuerdo de intercambio de tecnología militar con Francia (Página12, 2008, 13 de febrero)<sup>6</sup>, reflejaban la importancia que el sector en cuestión estaba cobrando en la agenda del gobierno de Lula. “Yo me pongo a imaginar: ¿qué puede complicar al país? Apenas nuestra omisión y nuestra sumisión. Llegó la hora de construir el Programa de Aceleración del Crecimiento de nuestras fuerzas armadas, de nuestra defensa”, habría de sentenciar el líder del PT<sup>7</sup> (La Nación, 2007, 8 de septiembre).

La crisis entre Colombia, Ecuador y Venezuela emergería como un hecho que – producto de la ya mencionada violación a la integridad territorial y a la soberanía ecuatoriana, y los consecuentes despliegues de tropas- permitiría acelerar los tiempos de la iniciativa brasileña de darle un marco sudamericano a su proyecto de Defensa. Así, mientras se daba una situación aparentemente contradictoria entre la agudización de la tensión entre los Estados en cuestión y la determinación de los detalles finales del tratado constitutivo de Unasur, desde Brasilia se amplificaba la demanda por un Consejo de Defensa regional. Como suele suceder, en realidad la tensión suele ser la plataforma ideal para la cooperación.

Como ya ha sido mencionado, esa propuesta había cobrado notoriedad internacional durante el mes de marzo de 2008, sobre todo luego de que Lula se reuniera con la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, a apenas pocos días de que el Grupo de Río rechazara la intervención colombiana y la violación de la soberanía ecuatoriana. En su reunión con la representante de la diplomacia de Estados Unidos, el gobierno brasileño formalizaría su proyecto. Es decir, que las autoridades de Washington se enterarían de sus propósitos antes que las de los países de América del Sur; un dato no menor. En ese marco, de visita por la capital brasileña, Rice aseguraba “(n)o solo no tengo problemas” con el Consejo que se aspiraba construir sino que además añadiría que “confío en Brasil para ello” (Perú21, 2008).

Unos días más tarde, Jobim iniciaba una gira por la región para explicar los alcances del pretendido esquema y su primer destino era Washington, donde se encontró tanto con Rice como con el Secretario de Defensa, Robert Gates. Comenzar por aquel destino motivaría que hubiera quienes leyeran esa decisión como una búsqueda por lograr, antes de seguir avanzando, el aval del gobierno de Bush. Ante esa situación, el ministro de Defensa se excusaría: “(n)o he pedido permiso. Sólo he informado a un socio internacional y mostrado que se trata de

---

<sup>6</sup> Este acuerdo no sólo preveía la construcción de aviones Caza Rafale sino que, entre otras cosas, también determinaba la construcción de un submarino con propulsión nuclear (La Nación, 2008, 17 de febrero).

<sup>7</sup> Siglas del Partido de los Trabajadores (N. del E).

un asunto claramente suramericano” (El Universal, 2008, 22 de marzo). Con esa intención o no, lo cierto es que allí conseguiría el “visto bueno” de los secretarios en cuestión y que, un mes más tarde, seguiría recorriendo las capitales de Venezuela, Guyana, Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, Chile, Paraguay, Argentina y Uruguay.

A Buenos Aires arribó el 13 de mayo, es decir tan sólo 10 días antes de la reunión de Brasilia. Aquel día, Jobim se reunió en el ministerio de Defensa con su contraparte, Nilda Garré, quien estuvo acompañada, entre otros funcionarios, del secretario de Asuntos Internacionales de la Defensa, Alfredo Forti. No hubo, sin embargo, una agenda concreta, aunque se preveía que la intención de crear una organización de defensa sudamericana terminaría convirtiéndose en uno de los temas que se tratarían durante el encuentro. Y, efectivamente, así sería.

En aquella oportunidad, el representante brasileño enunció por primera vez -de forma formal- su propuesta<sup>8</sup>. Hasta aquel entonces, las autoridades del ministerio de Defensa argentino sólo habían recibido información sobre la misma por los medios de comunicación y por informes demasiado generales de los agregados militares. Sin embargo, Jobim no dio mayores especificaciones. De hecho, para el final de la reunión aún no se sabía exactamente qué se buscaba con el Consejo, cómo se pretendía estructurarlo, ni cuáles serían sus alcances. “Fue todo en palabras, fue todo informal, fue (...) lo que Jobim buscaba era el consenso para plantear formalmente el anuncio, cosa que se hizo” cuenta Forti (2014).

Lo que sí se encargó de resaltar es que su propuesta no implicaba la creación de una fuerza militar única para Sudamérica, al estilo de la Organización del Atlántico Norte, como aquella que había sido concebida por el coronel Oswaldo Oliva Neto, cuando era coordinador del NAE, allá por 2006 (Los Tiempos, 2006). Lo que pretendía crear era una suerte de foro de debate en materia de defensa en donde se pudieran profundizar los mecanismos de diálogo entre los países de la región. Un sistema de defensa sudamericano que fuera más representativo de las necesidades e intereses de los países de la región que de los mecanismos vigentes en el contexto hemisférico, tales como la Junta Interamericana de Defensa (JID), el Colegio Interamericano de Defensa (CID) y el TIAR, la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) de la OEA y la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA). Claro que al no

---

<sup>8</sup> Un mes antes -el 22 de febrero- Garré y Jobim habían firmado un Protocolo Complementario del “Acuerdo Marco sobre Cooperación en el ámbito de la Defensa” -que estaba vigente desde noviembre de 2005-. Dicho protocolo se concentraba en la cooperación en materia de investigación, desarrollo y producción conjunta en el área de defensa. Asimismo, permitía constituir Sub-Comisiones Binacionales para proyectos estratégicos, a integrarse por funcionarios de defensa y de las fuerzas armadas de ambos países. Además, se definía que a dichas comisiones podrían sumarse representantes de empresas, tanto públicas como privadas (Ministerio de Defensa, 2008).

haber ninguna propuesta formal impresa en un papel, luego de aquel encuentro la delegación argentina se quedaría con más interrogantes que certidumbres.

En ese marco, la delegación de Brasil llegó a la reunión fundacional de Unasur con objetivos de máxima y de mínima respecto de este tema. El de máxima era que ese mismo día se firmara la constitución del Consejo de Defensa. El de mínima, que se convocara a un grupo de trabajo que le diera forma a la propuesta. Si se retoma el hecho de que en ningún momento se había hecho circular ninguna propuesta formal acerca de la naturaleza de la institución que se quería conformar, que la región se encontraba atravesando por una delicada coyuntura en torno a la cuestión militar<sup>9</sup>, y que la Unasur nacía bajo el principio fundamental de la unanimidad, no resulta demasiado difícil deducir que el objetivo de máxima sería rápidamente descartado por los presidentes de la región.

A pesar de que Lula asegurara que había llegado la hora de “profundizar nuestra identidad sudamericana en el campo de la defensa”(El Universal, 2008, 23 de mayo), lo cierto es que en la región no todos apoyaban el ímpetu brasileño en este sentido. El caso más extremo fue el encarnado en la figura de Colombia. La pésima relación del gobierno de Uribe con algunos de sus vecinos llevó a que éste último se opusiera abiertamente a la creación del Consejo de Defensa. “Colombia no puede ser parte del Consejo de Defensa de Sudamérica dadas las amenazas del terrorismo y las derivaciones conocidas”, resaltaría un comunicado oficial de Bogotá (Página12, 2008, 24 de mayo).

A pesar de esta situación, la decisión adoptada fue no excluir a aquel país del Consejo. En ocasión de su visita a Chile, Jobim ya había adelantado la posición brasileña al plantear que “Álvaro Uribe tiene más cautela debido a su situación con Ecuador y Venezuela y dijo que iba a analizar la propuesta. Su posición es muy importante, no se puede aislar a Colombia” (La Tercera, 2008). Esta perspectiva demostraba que la postura del gobierno de Lula era no dejar a

---

<sup>9</sup> A las tensiones entre Bogotá, Quito y Caracas se sumaban otras cuestiones que propiciaban el malestar en la región, tales como el relanzamiento de la IV Flota del Comando Sur de Estados Unidos, la cual había sido desactivada en 1950 y que se daba en simultáneo al reconocimiento, por parte del Pentágono, de que un avión militar estadounidense había violado el espacio aéreo venezolano (El País, 2008, 20 de mayo). El almirante James Stavridis, jefe del Comando Sur, había visitado Buenos Aires unos días antes de la reunión de Brasilia. En aquella oportunidad, Stavridis había destacado que las funciones de la IV Flota estarían vinculadas a “respuesta a desastres naturales”, “ayuda humanitaria”, “operaciones médicas”, “colaboración en la lucha contra el narcotráfico” y “cooperación para la defensa del Medio Ambiente, la Ciencia y la Tecnología” (Página12, 2008, 8 de mayo). Esa argumentación no tranquilizaba a muchos de los gobiernos de la región. Un dato adicional, no menor: por aquel entonces –y hasta abril de 2009– el Grupo Militar de los Estados Unidos en la Argentina todavía contaba con una sede en el propio Edificio Libertador, sede del Ministerio de Defensa, del Estado Mayor Conjunto y de la comandancia del Ejército Argentino.

Colombia afuera de ningún organismo de la naciente Unasur, algo en lo que coincidían las autoridades argentinas.

Por ello, se decidió por el objetivo de mínima y se convocó a un grupo de trabajo cuya función sería la de diagramar un documento que permitiera dar origen al Consejo. La decisión de crear ese grupo fue incluso apoyada por el gobierno colombiano. “El grupo revisará la propuesta brasileña, recogerá las dudas y las sugerencias de los diferentes países y en 90 días presentará una propuesta definitiva”, había explicado Michelle Bachelet, presidenta pro t mpore del bloque sudamericano (EFE, 2008, 23 de mayo).

#### DOS MODELOS EN PUGNA: FORO DE DIÁLOGO Y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS VERSUS ALIANZA DE SEGURIDAD COLECTIVA

Cristina Fernández apoy  la conformación del grupo de trabajo, cuyo mandato fue el de acordar un estatuto para el Consejo de Defensa. En términos institucionales, el tratado fundacional de Unasur contemplaba, en el ya mencionado artículo 5, la convocatoria a este tipo de grupos. Dicha convocatoria se hallaba dentro de las atribuciones con las que contaba el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (Unión de Naciones Suramericanas, 2008, art. 8). Las tareas de conformación, coordinación y seguimiento le correspondían al Consejo de Delegadas y Delegados (Unión de Naciones Suramericanas, 2008, art. 9). Según el mismo, el quórum necesario para que el GT se reuniera era de la mitad más uno y todas las decisiones adoptadas en su seno debían adoptarse, como en el resto de las instancias del bloque, por consenso.

Este Grupo comenzaría a trabajar con un trasfondo signado por dos modelos de “consejo” que se encontraban en pugna: por un lado, aquel que pregonaba que el nuevo organismo cobrara forma de *foro de diálogo y coordinación de políticas* y, por otro, el que proponía que el mismo se conformara como una *alianza de seguridad colectiva*. Mientras que el primero de ellos tendría como principal promotor al gobierno de Lula<sup>10</sup>, el segundo encontraría como máximo referente a la administración Chávez.

Pero ambos modelos habrían de confrontar, fundamentalmente, en el terreno de los discursos y los medios de comunicación, dado que, más allá de lo dicho, al momento de la reunión de Brasilia, ni la propuesta de foro de diálogo y coordinación de políticas ni la de alianza de seguridad colectiva habrían de ser presentadas en un papel formal, ni por Brasil ni por Venezuela. De hecho, hasta el día de la primera reunión del grupo de trabajo sólo se había trabajado sobre

---

<sup>10</sup> Al respecto, Sergio Benevides expresaba el espíritu del Consejo: “puede ayudar y puede ayudar también a mantener problemas potenciales en el nivel no problemático” (Benevides, 2011).

ideas informales y propuestas abstractas. Así llegaría la delegación argentina a aquel encuentro. Sería el primero de cuatro, todos ellos en Santiago de Chile. El mismo se llevaría a cabo entre los días 23 y 24 de junio. El segundo se realizaría entre el 22 y 23 de julio. El tercero el 26 agosto. Y el cuarto entre el 10 y 11 de diciembre. La falta de consenso llevaría a que, cumplidos los noventa días, no hubiera una propuesta final. Esta última recién llegaría recién a los seis meses de la puesta en marcha del GT. Con la llegada del primer encuentro, las dos propuestas –que hasta entonces habían sido testimoniales– se traducirían en documentos formalmente puestos a consideración de los restantes Estados de América del Sur.

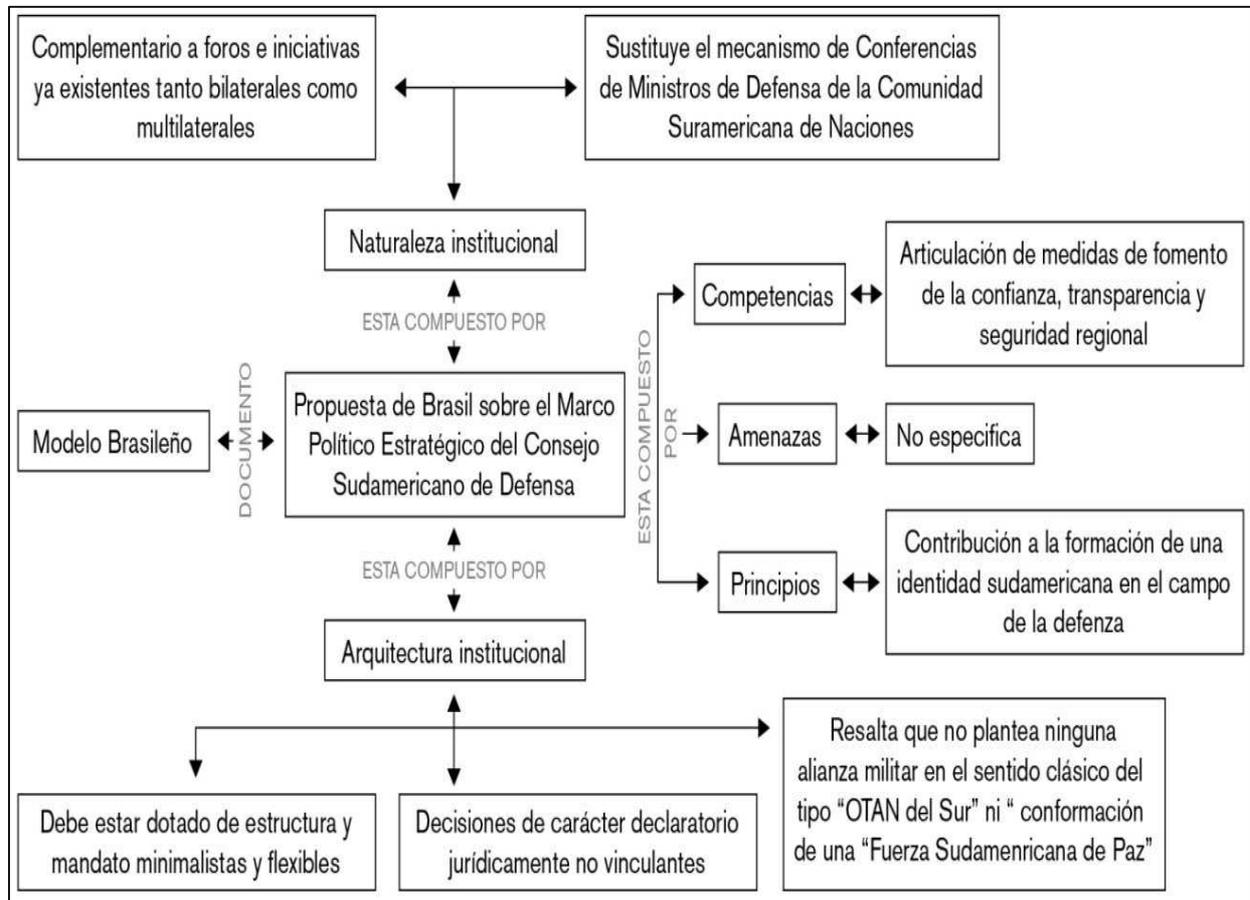
### *Modelo brasileño*

El primer documento puesto sobre la mesa de negociación sería proveído por la delegación brasileña. El mismo recibió el nombre de *Marco Político Estratégico del Consejo Sudamericano de Defensa* y el resto de los países recién lo conocieron el mismo 23 de junio, es decir, el primer día del primer encuentro del GT. No se trató, sin embargo, de un puntapié demasiado elaborado, sino que más bien fue una muestra de los lineamientos que, desde el espacio de lo retórico, venía insinuando el gobierno de Lula desde hacía tiempo. Sin dar demasiadas especificidades.

Entre las pocas especificidades que brindaba pueden mencionarse algunas agrupadas en dos grandes ejes: aquel vinculado a la *pertenencia institucional* del Consejo y aquel concentrado en las *atribuciones* que el mismo adoptaría.

Respecto al primero de ellos, de acuerdo a la propuesta brasileña, el nuevo Consejo se incorporaría a la Unasur, sustituyendo al mecanismo de Conferencias de Ministros de Defensa de la Comunidad Suramericana de Naciones, que en realidad sólo había materializado un encuentro, en julio de 2006. Había, incluso un antecedente previo a esas conferencias. Durante la primera reunión de la Comunidad Sudamericana de Naciones, se había aprobado una *Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica* que había sido producto de las deliberaciones entre ministros de Justicia, de Interior, de Defensa y de Seguridad Ciudadana. Su principal resultado había sido la definición de un “Programa de Acción Sudamericano de Seguridad Ciudadana” en donde, entre otras cosas, se había fijado el compromiso por “(c)onstruir una red integrada de Seguridad Ciudadana” (Comunidad Sudamericana de Naciones, 2005). Claro que la amplitud y heterogeneidad de las realidades nacionales y de los organismos allí representados llevaron a que ese plan abarcara múltiples temas, muchos de ellos ajenos a las potestades de varios ministerios de Defensa, incluido el argentino.

Figura 1. Características del modelo brasileño



Elaboración propia sobre el primer documento presentado por Brasil.

Luego se había llevado a cabo la Conferencia de Ministros de Defensa. Los mismos se habían encontrado en Bogotá y la Argentina no había estado representada por la máxima autoridad de la cartera de Defensa, sino por el embajador en Colombia, el ya mencionado Martín Balza. El borrador de la convocatoria al encuentro también había adoptado una agenda que iba en detrimento del marco legal argentino asumiendo la naturaleza “diversa, multinacional y de alcance transnacional” de las amenazas a la región. La presión del gobierno argentino -junto a la de Brasil y Chile- permitió que se incorporara la frase “de conformidad con los ordenamientos jurídicos internos” cuando se hablara del tipo de amenaza y la forma de encararlas (Página12, 2006, 23 de julio). En ese sentido, frente a este controvertido tema la declaración de Bogotá acordaba que “el tráfico de drogas ilícitas y delitos conexos; el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos; el terrorismo, el tráfico de personas y de órganos y la delincuencia organizada transnacional son amenazas multidimensionales, que exigen la cooperación entre las fuerzas y autoridades

competentes en la lucha contra dichos ilícitos, conforme a la práctica y el ordenamiento jurídico interno de cada Estado” (Comunidad Sudamericana de Naciones, 2006). Así, el antecedente directo que mencionaba la propuesta brasileña demostraba la diversidad de experiencias al interior de la región y daba algunos indicios del camino que restaba por recorrer para sacar a flote el nuevo Consejo.

En cuanto al segundo eje del documento, éste se relacionaba a las competencias con las que contaría el Consejo. Articulación de medidas de fomento de la confianza, transparencia y seguridad regional; formación y entrenamiento de personal; programación de ejercicios militares combinados; participación conjunta en operaciones para el mantenimiento de la paz de la ONU; integración de las bases industriales de defensa; análisis conjunto de la coyuntura internacional y regional; accionar coordinado en el enfrentamiento de riesgos y amenazas a la seguridad de los Estados; y articulación y coordinación de posiciones en foros multilaterales sobre defensa. Fueron varias las atribuciones que el gobierno de Brasil pretendía imprimir en el nuevo Consejo, aunque todas ellas estaban orientadas a brindarle un rol de generador de confianza mutua: en una suerte de *foro de diálogo y coordinación de políticas*. En ese sentido, el documento se encargaría de aclarar que no se buscaba crear una OTAN sudamericana, ni establecer un plan operacional que coadyuvara hacia la conformación de una “fuerza sudamericana de paz” ni poner en marcha un “consejo de seguridad”. Se trataba, en cambio, de sumar un esquema de corte sudamericano a los foros e iniciativas ya existentes.

Es decir, el CDS era concebido como una institución complementaria a los mecanismos multilaterales del sistema hemisférico<sup>11</sup> y regional. Por esa razón, se proponía dotar al organismo de una “estructura y mandato minimalistas y flexibles”, teniendo sus decisiones un carácter meramente “declamatorio”. Es decir, que fueran jurídicamente no vinculantes (Delegación de Brasil, 2008). Como en tiempos pasados, se buscaba tanto evitar presentar al proyecto en cuestión en términos antagónicos al sistema interamericano de defensa como entrar en conflicto con Estados Unidos.

Desde esta perspectiva, el Consejo debía avanzar hacia la configuración de un esquema de seguridad cooperativa. Y aunque la idea de seguridad cooperativa ha sido ampliamente abordada, desde diferentes miradas, a lo largo de los últimos años (Steinbruner, 1988/1989; Evans, 1994; Acharya, 1999; Sandole, 2007; McArdleKelleher, 2012; y Flockhart, 2014), la propuesta brasileña apuntaba a lo

---

<sup>11</sup> Léase, la Junta Interamericana de Defensa, la Comisión de Seguridad Hemisférica, las Conferencias de Ministros de la Defensa de Américas, las Conferencias de los Ejércitos Americanos, la Conferencia Naval Interamericana y el Sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas.

que Alexander Wendt denomina “la identificación positiva con el otro”, a partir de la cual la seguridad es interpretada como “una responsabilidad del otro”. En este caso, se trataría de la defensa y no de la seguridad interior. Lo cierto es que este tipo de situaciones se dan, para aquel autor, en los que él llama “sistemas de seguridad cooperativos”, los cuales comprenden desde los “conciertos” hasta los mecanismos de “seguridad colectiva”. En un sistema de seguridad cooperativa, no haría falta, sin embargo, desarrollar necesariamente un esquema de seguridad colectiva. Es decir, no necesariamente debía identificarse un potencial agresor, ni esperar a que la nueva organización brindara protección a sus miembros, sirviera de plataforma para brindar repuestas comunes a amenazas externas o estableciera mecanismos de interoperabilidad, muchos de ellos factores asociados a las llamadas alianzas de seguridad colectiva, otro concepto también ampliamente abordado (Stromberg, 1963; Kupchan y Kupchan, 1991; Hurrell, 1992; Downs, 1994; EADS, 2005; Orakhelashvili, 2011; Gazzini y Tsagourias, 2012; y Wilson, 2014). De hecho, ha quedado claro que no era la intención de la propuesta del gobierno de Lula crear una alianza de seguridad colectiva. Su propósito era, al menos en el plano de lo formal, dar vida a un espacio que permitiera transmitir un conocimiento compartido que consolidara la confianza entre los Estados y en donde el “yo” en función del cual se definieran los intereses fuera la “comunidad” (Wendt, 2005). Una comunidad de seguridad pluralista en donde, como augurara Karl Deutsch, primara el principio de resolver los problemas sociales comunes mediante procesos de “cambio pacífico” (Deutsch, 1957). A la larga, como argumentan Emanuel Adler y Michael Barnett las regiones son socialmente construidas y son susceptibles a ser redefinidas (Adler y Barnett, 1996, pág. 77).

### *Modelo venezolano*

Como reacción al documento brasileño, la delegación venezolana presentó una contrapropuesta, en un documento denominado *Estructura propuesta por la República Bolivariana de Venezuela para la conformación del Grupo de Trabajo sobre el Consejo de Defensa Suramericano en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)*. Allí se propondría que el naciente Consejo proyectara un “eje militar unionista” y constituyera un “bloque geopolítico de poder”.

Como ya se ha adelantado, esta concepción del Consejo contaba con varios antecedentes en el discurso venezolano. En ocasión del XX Aniversario del Parlamento Andino de 1999, Chávez había planteado que si la Organización del Tratado del Atlántico Norte y el Pacto de Varsovia seguían vigentes, también podía concebirse la creación de una Organización del Tratado del Caribe y Atlántico Sur (Informativos, 1999). Con ideas y vueltas, esa propuesta se mantuvo presente a lo largo de los años. A continuación algunos ejemplos.

En la primera cumbre sudamericana -la de Brasilia del año 2000- Chávez, en las antípodas de Cardoso, sostuvo que era absolutamente necesario poner en marcha una alianza militar regional que permitiera contrarrestar los efectos del Plan Colombia y la intervención militar de Washington en la región (La Nación, 2000, 2 de septiembre). En 2006, cuando Evo Morales se aprestaba a asumir la presidencia de Bolivia y los países del Mercosur demostraban claros síntomas de tensión en sus mutuas relaciones, Chávez se reunía con Lula y Kirchner y prometían reactivar y complementar las industrias de defensa de la región. Allí, donde también se mencionaron proyectos tales como Petrosur o el Banco del Sur, el presidente volvió a situar en la agenda la necesidad de crear un “Consejo de Seguridad del Sur” (Página12, 2006, 22 de enero). A los pocos meses iba incluso más allá: proponía fusionar las Fuerzas Armadas del Mercosur, iniciativa que sería rápidamente desacreditada por la mayoría de los mandatarios de aquel momento<sup>12</sup>. Ya en marzo de 2008 aseguraba que la naciente Unasur representaría una “alianza política, económica y también militar para defendernos, para asegurar nuestra independencia, en este mundo de imperialismos y neoimperialismos y de guerras preventivas” (Página12, 2008, 27 de marzo). Por aquella época, ya había propuesto también crear una fuerza militar conjunta del ALBA (Terra, 2008).

Arraigado en estos antecedentes, el documento presentado por la delegación venezolana en esta primera reunión del GT cobraba forma de alianza de seguridad colectiva. Según el mismo, la proyección del mencionado “eje militar unionista” y del “bloque geopolítico de poder”, iba acompañada de un complejo amalgama de propósitos impresos al Consejo de Defensa tan diversos como la cohesión una “fuerza cívico-militar en defensa de la región”, la “conformación de una sola voz en los foros internacionales”, la capacidad de “accionar de forma conjunta” ante cualquier eventualidad en materia de defensa, la definición de una “política común de seguridad y defensa regional”, la construcción de una agenda estratégica propia, la “defensa de los derechos humanos”, o la “seguridad y soberanía” alimentaria, energética y tecnológica. Tal vez el más claro punto de convergencia con la alternativa brasileña se encontraba en el objetivo que promulgaba desarrollar una “identidad suramericana de defensa” (Delegación de Venezuela, 2008). Propósito, vale la pena resaltar, que en ninguna de las dos propuestas se encontraba desarrollado.

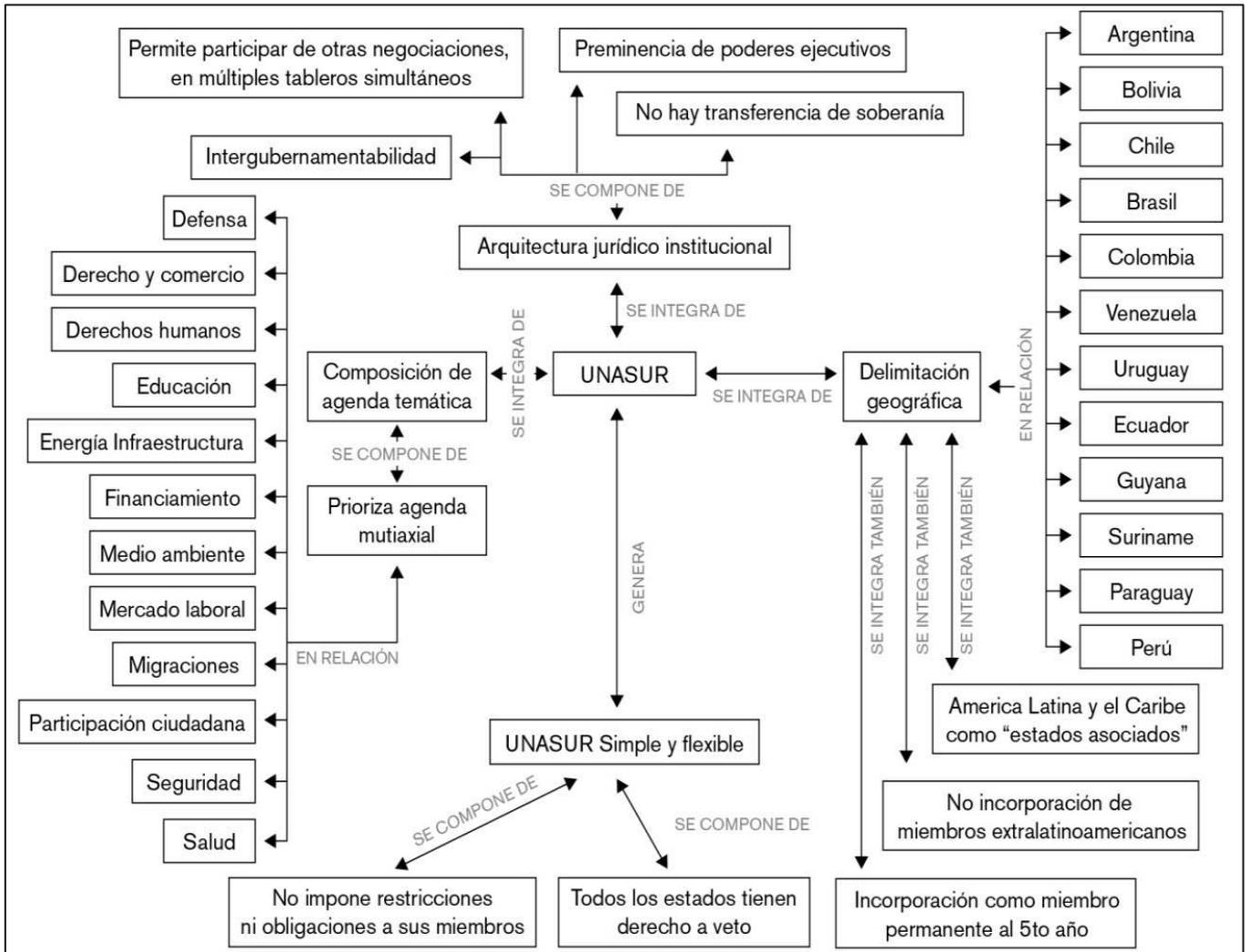
Ahora bien, mientras que la propuesta de Brasil exaltaba el lema “el Consejo es para nosotros y no es contra nadie” y evitaba, así, definir riesgos y amenazas, los venezolanos pretendían dejarlos en claro. Los riesgos y amenazas con los que debería lidiar el Consejo estaban representados, entre otros, en la activación de la IV Flota estadounidense, en el posicionamiento de bases militares de Estados Unidos en la región, en problemas ambientales, en la existencia de diferentes

---

<sup>12</sup> A modo de ejemplo, Alejandro Toledo, que estaba dejando la presidencia, había calificado de “absurda” la iniciativa venezolana (La Nación, 2006, 9 de julio).

tipos de asimetrías, en el narcotráfico y otras formas de delincuencia organizada, en la exclusión social y en las guerras de cuarta generación.

Figura 2. Características del Modelo venezolano



Elaboración propia sobre el primer documento presentado por Venezuela.

CONCLUSIONES: EL CONSEJO, MODELO BRASILEÑO PERO A LA SUDAMERICANA

La propuesta venezolana no sería tenida en cuenta por el resto de las delegaciones, en lo que parecía una adhesión a la perspectiva de Hans Morgenthau acerca de la seguridad colectiva. Mucho menos, por el gobierno colombiano. De hecho, en el primer encuentro del GT, la delegación colombiana plantearía que a mayor integración, mayores eran los desafíos para los Estados y,

por ende, mayores eran las amenazas. Desde la óptica que brindaba este círculo vicioso, sostendría que los mayores desafíos del país estaban vinculados a amenazas no tradicionales, tales como el terrorismo, el crimen organizado, la trata de personas, el narcotráfico o el lavado de activos. Muchos de estos temas generaban fuertes tensiones con Venezuela y Ecuador. Las cuestiones más importantes y las mayores amenazas para Colombia estaban vinculadas, según aquel delegado, al ámbito de la seguridad y no al de la defensa; conceptos que se encuentran profundamente intrincados en la realidad colombiana.

La idea de foro de diálogo y coordinación de políticas que proponía el modelo brasileño, aunque abstracta, se convertiría en la columna vertebral del debate. Sobre ella se estructuraría la discusión. En su discurso de apertura de las negociaciones, el canciller chileno, Alejandro Foxley, habría de demarcar explícitamente la posición de la presidencia pro t mpore de Unasur y, por lo tanto, la de la presidencia del GT, que estaría a cargo del Subsecretario de Guerra de aquel país, Gonzalo García Pino. En aquella oportunidad, Foxley sostendría que con aquel Consejo no se pretendía “la creación de una alianza militar ni la formulación de políticas de defensa, ni producir duplicaciones con instancias al sistema interamericano existente” (Nación, 2008, 23 de junio).

Lo expresado por el canciller era, en general, parte del “espíritu” compartido por el resto de sus contrapartes. Ni bien iniciado el primer encuentro del GT, la delegación argentina –biministerial, conformada por representantes tanto de la cancillería como del ministerio de Defensa- se expresó en favor de avanzar sobre un esquema que fuera flexible y gradual, siguiendo la línea mantenida en las negociaciones del tratado fundacional de la Unasur. Al respecto, vale destacar que la poca información recibida sobre el proyecto en cuestión provocó una consecuente desconfianza que impactó en la propia diagramación de las comitivas. “Me acuerdo muy bien porque yo iba hacer el delegado argentino, pero en la reunión número uno el canciller solicitó que el nivel de representación de los funcionarios de defensa sea de director para abajo, por lo tanto yo no fui y la voz la llev  la cancillería, que fue la voz cantante” detalla Forti (2014). Complementariamente, un diplomático y miembro de la comitiva nacional explica que “si algo tuvo de distintivo el proceso fue que todos los países sudamericanos se posicionaron en torno a la iniciativa de uno de ellos, en este caso Brasil, y plantearon sus objeciones o sugerencias, pero siempre tomando el eje de la propuesta inicial como base de las discusiones” (Entrevistado I, 2011).

Dicho esto, resulta relevante destacar ciertos ejes esenciales de la evolución de la posición argentina durante las negociaciones del bloque. En primer lugar, que la postura del Estado nacional frente a sendas opciones fue la de un inmediato apoyo al modelo brasileño y de un evidente reh so al venezolano. De esa forma, el inicio de las negociaciones encontraría a la delegación nacional siguiendo los

lineamientos de una expectante pasividad que la llevaba a expresarse en favor de avanzar sobre un esquema que fuera flexible y gradual. En segundo orden, que durante las negociaciones la política argentina, al igual que la de los demás países, se vio afectada por una compleja coyuntura internacional que abarcó una multiplicidad de procesos y actores externos: la “gran recesión” de los países industrializados –la primera crisis del capitalismo patrimonial globalizado del siglo XXI según Piketty-; la reactivación de la IV flota estadounidense; la proliferación de las tensiones entre Rusia, Europa y Estados Unidos; todos ellos, entre otros tantos indicadores, generaron tanto dinámicas centrífugas como centrípetas entre los países de Unasur.

En tercer lugar, que, más allá de consensuar un posicionamiento común general sobre el modelo a adoptar, una vez iniciadas las negociaciones, el Estado nacional evidenció la existencia de tensiones intragubernamentales en diferentes frentes. A lo largo de las cuatro reuniones del grupo de trabajo en Santiago, los representantes de los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores compartieron transitaron por varios puntos de desencuentro. Tal vez el más tangible de ellos fue aquel que giró en torno a la definición de las autoridades del Consejo: mientras desde la Cancillería se promovía que el mismo estuviera encabezado por una fórmula “2+2”, desde Defensa se argumentaba que debían ser los ministros de esa cartera quienes lideraran su estructura. Que el propio delegado de Itamaraty asumiera como propia esta segunda opción, contribuyó a que aquella disputa se resolviera a favor de Defensa. El argumento se concentró en que los cancilleres ya presidían el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y que ninguna decisión del CDS escaparía de su órbita. Además, se consignó que de sus reuniones participaran altos delegados de las cancillerías.

En cuarta posición, que, resuelto esto, la delegación nacional convergió en el perfil que pretendía imprimirle al nuevo órgano. Al respecto, y siguiendo la ya mencionada predisposición a apoyar el modelo brasileño, promulgó que el CDS adoptara una naturaleza ágil, sencilla y gradual. Garantizado aquello y acordado el mismo sistema de toma de decisiones que en el resto de las instancias de Unasur –es decir, el consenso-, fue mostrándose cada vez más activa a la hora de imprimirle contenido al proyecto. De hecho, su participación asumió un papel fundamental para evitar que sobre su paraguas recayeran temáticas que para el país forman parte de la órbita de la seguridad interior, tales como narcotráfico o el terrorismo. Para abordar ese debate contó con el apoyo de países como Chile, Ecuador y Uruguay. Así, durante las sucesivas negociaciones el Estado argentino fue concibiendo al Consejo como un espacio a partir del cual proyectar su propia concepción sobre la Defensa Nacional y, de esa forma, influir sobre la definición de los ejes prioritarios de la agenda regional en la materia. De alguna forma, el Consejo pasó a ser asumido como una plataforma para actuar de contrapeso a la tendencia manifiesta en varios países sudamericanos de policialización de las

fuerzas armadas. Y se comprendió que, en caso de que la agenda avanzara hacia una policialización semejante, contaba con su derecho a veto para frenar cualquier propuesta que fuera en ese sentido.

Dicho esto, puede concluirse que, aún sobre la base de múltiples disensos y de perspectivas encontradas que llevaban hacia la divergencia, la Argentina terminaría adhiriendo a un Consejo que basaba su razón de ser en la identificación de mínimos comunes denominadores; es decir aquellos puntos que motivaban la convergencia. Coincidiendo con Forti, “prevaleció un equilibrio que probablemente no sea todo lo que quería Venezuela, ni todo lo que quería Brasil, ni todo lo que quería Colombia, ni todo lo que quería Chile y Argentina” (Forti, 2014). Su naturaleza flexible, dinámica y libre de ataduras le permitía avanzar sobre los espacios de consenso, abriendo asimismo una ventana de oportunidad para proyectar su propia cosmovisión acerca de la defensa.

#### NOTA SOBRE EL AUTOR:

*Nicolás Comini* es director de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador de Argentina y Visiting Research Fellow del GIGA (German Institute of Global and Area Studies).

#### REFERENCIAS:

- Acharya, A. (1999), *Recording Asia: “Cooperative Security” or Concert of Powers?* Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies.
- Adler, E., y Barnett, M. (1996), *Governing Anarchy: a research agenda for the study of security communities. Ethics and International Affairs*, 63-68.
- Ámbito Financiero. (2 de diciembre de 2008), *GM, Ford y Chrysler volvieron a clamar al unísono un salvataje*. Obtenido de Ambito: <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=430579>
- Amnistía Internacional. (2008), *“Déjennos en paz!” La población civil, víctima del conflicto armado interno de Colombia*. Obtenido de Amnesty: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR23/023/2008/es/6f073aec-a1b5-11dd-aa42-d973b735d92e/amr230232008spa.pdf>
- Balza, M. (1992), *Las misiones de los Ejércitos. Ejes conceptuales que sirvieron de base a la ponencia del Jefe del Estado Mayor General del Ejército, General Martín Balza, en la XIX Conferencia de Ejércitos Americanos. Ser2000*.
- (15 de mayo de 1993), *La Seguridad Regional*. Obtenido de <http://archive.today/http://archive.today/J6k5h>
- (1995), *La Seguridad entre los Países del Mercosur. Ser2000*.

Battaglino, J. (2013), *La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización*. Obtenido de Revista Saap: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-revista/revista/pdf/7-2/battaglino.pdf>

— (2008), Palabras mortales ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur? *Nueva Sociedad*, 23-34.

Battaleme, J. (30 de octubre de 2009), *Chile y Perú duplicaron el gasto militar*. Obtenido de Perfil: [http://www.perfil.com/contenidos/2009/10/30/noticia\\_0059.html](http://www.perfil.com/contenidos/2009/10/30/noticia_0059.html)

BBC. (8 de septiembre de 2009), *Brasil, un gigante en armas*. Obtenido de BBC Mundo:

[http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2009/09/090907\\_0206\\_brasil\\_francia\\_analisis\\_jg.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/09/090907_0206_brasil_francia_analisis_jg.shtml)

Benevides, S. P. (7 de noviembre de 2011), Entrevista. (N. Comini, Entrevistador)

Burges, S. W. (2008), Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. *International Relations*, 65-84.

Caracol. (17 de julio de 2008), *Nuevo canciller asume hoy sus funciones*. Obtenido de Caracol: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/nuevo-canciller-asume-hoy-sus-funciones/20080717/nota/633939.aspx>

Clarín. (20 de julio de 2008), *Colombia se suma al proyecto de defensa regional que impulsa Lula*. Obtenido de Clarín: <http://edant.clarin.com/diario/2008/07/20/elmundo/i-01719071.htm>

Colombo Sierra, A. (15 de agosto de 2014), Entrevista. (N. Comini, Entrevistador)

Comando en Jefe del Ejército. (1973), “Informe final sobre la Xma Conferencia de Ejércitos Americanos”, *Jefatura V, Pol y Est, septiembre de 1973, Documento Secreto, Archivo Cancillería, Caja AH/003, Años varios, Serie 65, Archivo Archivaldo Lanús, C.72 A. 59*.

Comunidad Sudamericana de Naciones. (26 de agosto de 2005), *Declaración de Seguridad Ciudadana en Sudamérica*. Obtenido de Comunidadandina: [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/casa\\_2005\\_8.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/casa_2005_8.htm)

— (14 de julio de 2006), *Primera Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones. “Declaración de Bogotá”*. Obtenido de Defesanet: <http://www.defesanet.com.br/docs/casa.pdf>

Corominas, E. V. (1956), Los Tratados americanos y el Atlántico Sur. *Dinámica Social*.

Delegación chilena. (2008), *Propuesta de Consejo Suramericano de Defensa, previo a la II Reunión del Grupo de Trabajo*.

Delegación de Brasil. (2008), *Propuesta de Brasil sobre Marco Político Estratégico del Consejo Sudamericano de Defensa*.

BIBLIOGRAPHY Delegación de Venezuela. (2008), *Estructura propuesta por la República Bolivariana de Venezuela para la conformación del Grupo de Trabajo sobre el Consejo de Defensa Suramericano en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)*.

Delegación venezolana. (2008), *Propuesta venezolana sobre los puntos de agenda de la II Reunión del Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano*.

BIBLIOGRAPHY Derghougassian, K. (2012), Evolución de la política de defensa. En K. Derghougassian, *La defensa en el siglo XXI: Argentina y la seguridad regional* (págs. 13-46). Buenos Aires: Capital Intelectual.

— BIBLIOGRAPHY (2009), El Crimen Organizado en el Cono Sur. Un Mapeo de las Transacciones Ilícitas en Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile. En H. Mathieu, & P. Rodríguez Arredondo, *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe anuario 2009*. Bogotá: Editorial Gente Nueva.

— (2010), Transferencia de armas, conflictos y equilibrios de poder. En D. Fleitas, *El Control de las Transferencias Internacionales de Armas. Problemas y Desafíos a la Seguridad, Derechos Humanos y Desarrollo*. Buenos Aires: APP-CARI.

Deutsch, K. W. (1957), *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.

Diamint, R. (1992), *Medidas de Confianza Mutua: Realizaciones y Propuestas para la Argentina*. SER2000.

Diplomacia. (1 de agosto de 1953), *Tratado de Unión Económica Argentino-Chileno*. Obtenido de Movimiento peronista: <http://movimientoperonista.com/martacurone/ficheros/08-07-53%20Tratado%20de%20Uni%C3%B3n%20Econ%C3%B3mica%20con%20Chile.pdf>

Downs, G. W. (1994), *Collective Security Beyond the Cold War*. Michigan: University of Michigan.

DW. (24 de octubre de 2008), *Cumbre Asia-Europa: juntos contra la crisis financiera*. Obtenido de DW: <http://www.dw.de/cumbre-asia-europa-juntos-contra-la-crisis-financiera/a-3737356>

EADS. (2005), *Towards an EU Strategy for Collective Security*. Bruselas: New Defence Agenda, EADS, TIPS y Konrad Adenauer Stiftung.

EFE. (23 de mayo de 2008), *Presidentes de Unasur crean grupo de trabajo para definir Consejo de Defensa*. Obtenido de Comunidad andina: <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/efe23-5-08b.htm>

El Mundo. (29 de septiembre de 2008), *Ecuador concede un amplio respaldo a la Constitución socialista del presidente Correa*. Obtenido de El Mundo: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/29/internacional/1222645173.html>

El País. (20 de mayo de 2008), *El Pentágono admite que un avión militar violó el espacio aéreo venezolano el pasado sábado*. Obtenido de El País: [http://internacional.elpais.com/internacional/2008/05/20/actualidad/1211234406\\_850215.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2008/05/20/actualidad/1211234406_850215.html)

El Universal. (22 de marzo de 2008), *Brasil quiere a EEUU “lejos” del posible consejo suramericano de defensa*. Obtenido de El Universal: [http://www.eluniversal.com/2008/03/22/int\\_ava\\_brasil-quiere-a-eeuu\\_22A1450559](http://www.eluniversal.com/2008/03/22/int_ava_brasil-quiere-a-eeuu_22A1450559)

— (24 de noviembre de 2008), *Resultados Elecciones Regionales 2008*. Obtenido de El Universal: <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/elecciones-regionales/081124/resultados-elecciones-regionales-2008-actualizado-el-261108>

— (23 de mayo de 2008), *Suscribe Sudamérica acta constitutiva de Unasur*. Obtenido de El Universal: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/509091.html>

Evans, G. (1994), Cooperative Security and Intrastate Conflict. *Foreign Policy*, 3-20.

Flockhart, T. (2014), *Cooperative Security: NATO's Partnership Policy in a Changing World*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

Forti, A. (25 de junio de 2014), Entrevista. (N. Comini, Entrevistador)

Garré, N. (2008), Hacia un Consejo de Defensa Sudamericano. *La visión argentina sobre un Consejo de Defensa Sudamericano*. Buenos Aires.

— (2010), *Colección debates parlamentarios de la defensa: Ley de Defensa Nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Gazzini, T., y Tsagourias, N. (2012), *The use of force in international law*. Farnham: Ashgate.

Governo Federal. (22 de enero de 2007), *Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010*. Obtenido de Ministério do Planejamento: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/pronunciamentos/apresentacaoes/2007/070122\\_PAC\\_medidas\\_institucionais.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/pronunciamentos/apresentacaoes/2007/070122_PAC_medidas_institucionais.pdf)

Entrevistado I (19 de agosto de 2011), Entrevista. (N. Comini, Entrevistador)

Hermosilla Sanabria, M. R. (14 de noviembre de 2011), Entrevista. (N. Comini, Entrevistador)

Hew A Kee, J. (27 de enero de 2012), Entrevista. (N. Comini, Entrevistador)

Hurrell, A. (1992), Collective Security and International Order Revisited. *International Relations*.

II Reunión de Presidentes de América del Sur. (27 de julio de 2002), *Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana*. Obtenido de Secretaría de Relaciones Exteriores: [http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgomra/decl\\_zonapaz.pdf](http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgomra/decl_zonapaz.pdf)

Informativos. (3 de noviembre de 1999), *Chávez propone una Otan del Sur*. Obtenido de Informativos: [http://informativos.net/otros-paises/ch-vez-propone-una-otan-del-sur\\_6600.aspx](http://informativos.net/otros-paises/ch-vez-propone-una-otan-del-sur_6600.aspx)

Jaunarena, J. H. (1997), Cooperación multilateral en materia de seguridad. ¿Qué pasos se deben efectuar para mejorar la cooperación multilateral en cuestiones de seguridad? *Ser2000*.

Jessup, P. C. (1933), *The Saavedra Lamas Anti-War Draft Treaty*. American Society of international Law.

Kupchan, C. A., y Kupchan, C. A. (1991), *Concerts, Collective Security, and the Future of Europe*. *International Security*, 114-161.

La Nación. (25 de julio de 1998), *Apuesta regional a una defensa común*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/104619-apuesta-regional-a-una-defensa-comun>

— (2 de septiembre de 2000), *Persistente llamado a una mayor integración*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/31292-persistente-llamado-a-una-mayor-integracion>

— (10 de abril de 2001), *Defensa apuesta a fortalecer la unión del Mercosur*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/59422-defensa-apuesta-a-fortalecer-la-union-del-mercosur>

— (9 de julio de 2006), *Silencio regional a la propuesta de un Ejército del Mercosur*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/821888-silencio-regional-a-la-propuesta-de-un-ejercito-del-mercosur>

— (8 de septiembre de 2007), *Lula lanzará un ambicioso plan para fortalecer la defensa de Brasil*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/942065-lula-lanzara-un-ambicioso-plan-para-fortalecer-la-defensa-de-brasil>

— (2 de julio de 2008), “*¡Por qué no te callas!*”, *le dijo Alan García a Morales*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1026525-por-que-no-te-callas-le-dijo-alan-garcia-a-morales>

— (5 de noviembre de 2008), “*El triunfo de Obama es un mensaje de esperanza y el fin del ciclo neoliberal*”. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1066860-el-triunfo-de-obama-es-un-mensaje-de-esperanza-y-el-fin-del-ciclo-neoliberal>

— (5 de octubre de 2008), *Acuerda Europa un blindaje bancario*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1056423-acuerda-europa-un-blindaje-bancario>

— (27 de octubre de 2008), *Bachelet debilitada por los resultados de los comicios municipales*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1063552-bachelet-debilitada-por-los-resultados-de-los-comicios-municipales>

— (24 de agosto de 2008), *Bolivia: militares en los pozos petroleros*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1042848-bolivia-militares-en-los-pozos-petroleros>

— (22 de noviembre de 2008), *Brasil y Ecuador tensan su relación diplomática debido a un conflicto comercial*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1073117-brasil-y-ecuador-tensan-su-relacion-diplomatica-debido-a-un-conflicto-comercial>

- (26 de julio de 2008), *Bush sale al rescate de la crisis hipotecaria*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1033892-bush-sale-al-rescate-de-la-crisis-hipotecaria>
- (3 de julio de 2008), *Bush y Chávez, unidos para felicitar a Uribe*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1027030-bush-y-chavez-unidos-para-felicitar-a-uribe>
- (11 de julio de 2008), *Chávez y Uribe retoman el diálogo*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1029148-chavez-y-uribe-retoman-el-dialogo>
- (18 de agosto de 2008), *Chávez, más cerca de Moscú*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1040821-chavez-mas-cerca-de-moscu>
- (19 de octubre de 2008), *Corea del Sur lanzó un rescate financiero de US\$ 130.000 millones*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1061112-corea-del-sur-lanzo-un-rescate-financiero-de-us-130000-millones>
- (15 de agosto de 2008), *Crece la tensión entre Moscú y Washington*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1040027-crece-la-tension-entre-moscu-y-washington>
- (6 de noviembre de 2008), *Cristina calificó el triunfo de epepeya*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1067193-cristina-califico-el-triunfo-de-epepeya>
- (13 de julio de 2008), *EE.UU. pone en marcha la IV Flota*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1029845-eeuu-pone-en-marcha-la-iv-flota>
- (1 de diciembre de 2008), *Empiezan las maniobras militares en el Caribe*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1076064-empiezan-las-maniobras-militares-en-el-caribe>
- (17 de febrero de 2008), *La hora del rearme: el nuevo escenario de la defensa regional*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/987921-la-hora-del-rearme-el-nuevo-escenario-de-la-defensa-regional>
- (15 de agosto de 2008), *Lugo pronunció un fuerte mensaje de cambio*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1040020-lugo-pronuncio-un-fuerte-mensaje-de-cambio>
- (22 de agosto de 2008), *Lugo relevó a la cúpula militar de Paraguay*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1042138-lugo-relevo-a-la-cupula-militar-de-paraguay>
- (8 de diciembre de 2008), *Para el FMI, ningún país estará exento de los “duros” efectos de la crisis*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1078747-para-el-fmi-ningun-pais-estara-exento-de-los-duros-efectos-de-la-crisis>
- (25 de noviembre de 2008), *Rescatan a otro gigante en EE.UU.: el Citigroup*. Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1073911-rescatan-a-otro-gigante-en-eeuu-el-citigroup>

- (6 de diciembre de 2008), *Se dispara el desempleo en los EE.UU.* Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1078035-se-dispara-el-desempleo-en-los-eeuu>
- (2 de diciembre de 2008), *Ya es oficial: EE.UU. está en recesión.* Obtenido de La Nación: <http://www.lanacion.com.ar/1076460-ya-es-oficial-eeuu-esta-en-recesion>
- La República. (21 de julio de 2008), *Alan García y Álvaro Uribe cada vez más cerca.* Obtenido de La República: <http://www.larepublica.pe/21-07-2008/alan-garcia-y-alvaro-uribe-cada-vez-mas-cerca>
- La Tercera. (25 de mayo de 2008), *La propuesta del ministro de Defensa de Brasil a Bachelet.* Obtenido de La Tercera: [http://www.latercera.com/contenido/23\\_15447\\_9.shtml](http://www.latercera.com/contenido/23_15447_9.shtml)
- (10 de diciembre de 2008), *Militar peruano muere tras ser baleado en la frontera con Colombia.* Obtenido de La Tercera: [http://www.latercera.com/contenido/678\\_82590\\_9.shtml](http://www.latercera.com/contenido/678_82590_9.shtml)
- LaRed21. (13 de mayo de 2008). *¿Un ejército del Mercosur?* Obtenido de La Red21: <http://www.lr21.com.uy/editorial/310907-un-ejercito-del-mercosur>
- Los Tiempos. (26 de noviembre de 2006), *La OTAN de Chávez y Lula.* Obtenido de Los Tiempos: [http://www.lostiempos.com/diario/opiniones/columnistas/20061126/la-otan-de-chavez-y-lula\\_27112\\_27112.html](http://www.lostiempos.com/diario/opiniones/columnistas/20061126/la-otan-de-chavez-y-lula_27112_27112.html)
- Maldonado Prieto, C. (22 de noviembre de 2011), Entrevista. (N. Comini, Entrevistador)
- McArdle Kelleher, C. (2012), *Cooperative Security in Europe: New Wine, New Bottles.* Maryland: Center for International and Security Studies.
- Ministerio de Defensa. (22 de febrero de 2008), Protocolo Complementario del Acuerdo Marco sobre Cooperación en el ámbito de la Defensa.
- Ministry of Defense. (2005), *National Defense Policy.* Ministry of Defense.
- Moreno, M. (1915), *Escritos políticos y económicos. Ordenados y con un prólogo por Norberto Piñero.* Obtenido de La haine: <http://lahaine.org/amauta/b2-img/Mariano%20Moreno%201810.pdf>
- Nación. (23 de junio de 2008), *Canciller Foxley inauguró primera reunión del Consejo de Defensa de Unasur.* Obtenido de Nación: <http://www.lanacion.cl/noticias/pais/canciller-foxley-inauguro-primera-reunion-del-consejo-de-defensa-de-unasur/2008-06-23/183444.html>
- Naciones Unidas. (1991), *Opciones para el logro de una seguridad común en Sudamérica.* La Paz: Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe.
- Núcleo de Assuntos Estratégicos. (2006), *Projeto Brasil 3 Tempos: 50 Temas Estratégicos.* Obtenido de Resdal: <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/main-brasil-estrategia-def-06.html>

OEA. (1973), *Sesión Plenaria. Comisión Especial para Estudiar el Sistema Interamericano y Proponer Medidas para su Reestructuración (CEESI)*, Perú, 21 de junio de 1973, Archivo Cancillería, Caja AH/003, Años varios, Serie 65, Archivo Archivaldo Lanús, C.72 A. 59.

— (2008), *VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Declaración de Banff*. Obtenido de OAS: <http://www.oas.org/csh/spanish/docminist.asp#VIII>

Orakhelashvili, A. (2011), *Collective Security*. Oxford: OUP Oxford.

PAC. (2011), *Programa de Aceleração do Crescimento*. Obtenido de PAC: <http://www.pac.gov.br/i/2bee3ffc>

Página12. (23 de julio de 2006), *Dimensiones*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-70378-2006-07-23.html>

— (22 de enero de 2006), *Paso a paso, la meta está más cerca*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-62008-2006-01-22.html>

— (5 de noviembre de 2007), *Brasil quiere 36 aviones caza*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-94121-2007-11-05.html>

— (16 de noviembre de 2008), *“Es el fin de un modelo económico”*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-115141-2008-11-16.html>

— (5 de octubre de 2008), *“Hay que apostar al mercado regional”*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-112803-2008-10-05.html>

— (3 de diciembre de 2008), *“Somos dos mujeres que se quieren”*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-116042-2008-12-03.html>

— (27 de noviembre de 2008), *Brasil y Rusia sacan pecho*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-115677-2008-11-27.html>

— (5 de noviembre de 2008), *Cayó el jefe del ejército de Uribe*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-114490-2008-11-05.html>

— (27 de marzo de 2008), *Chávez y Lula cacarean juntos*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-101355-2008-03-27.html>

— (8 de mayo de 2008), *Con ondas de amor y paz*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-103772-2008-05-08.html>

— (19 de octubre de 2008), *Confirmaron que América Latina “está en mejores condiciones” de afrontar la crisis financiera*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-113623-2008-10-19.html>

— (27 de octubre de 2008), *Correa no tiene el “menor interés” en reanudar las relaciones con Colombia*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-114063-2008-10-27.html>

— (11 de julio de 2008), *Críticas para Ingrid Betancourt*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-107604-2008-07-11.html>

- (24 de septiembre de 2008), *Efecto jazz que ya es un candombe*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-112151-2008-09-24.html>
- (14 de noviembre de 2008), *El Grupo Río aprobó la incorporación de Cuba*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-114997-2008-11-14.html>
- (29 de julio de 2008), *El Parlasur se manifestó en contra de la presencia de la IV Flota*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-108694-2008-07-29.html>
- (26 de noviembre de 2008), *En la meta del 3,35 por ciento del PBI*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-115630-2008-11-26.html>
- (12 de noviembre de 2008), *Europa divide a la CAN*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-114882-2008-11-12.html>
- (21 de agosto de 2008), *Firmaron el acuerdo por el escudo*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-110075-2008-08-21.html>
- (9 de septiembre de 2008), *Garré dijo que América Latina necesita una política común de defensa*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-111267-2008-09-09.html>
- (16 de abril de 2008), *Lula apura el Consejo de Seguridad regional*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-102487-2008-04-16.html>
- (13 de febrero de 2008), *Lula y Sarkozy sellaron su alianza*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-98851-2008-02-13.html>
- (2 de octubre de 2008), *Primer submarino nuclear de Lula*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-112587-2008-10-02.html>
- (24 de mayo de 2008), *Un Consejo con una disidencia*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/104764-32959-2008-05-24.html>
- (27 de octubre de 2008), *Un día difícil para el PT en las municipales*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-114050-2008-10-27.html>
- (3 de noviembre de 2008), *Una cumbre con frágil equilibrio*. Obtenido de Página12: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-114404-2008-11-03.html>
- Perón, J. D. (2007), *Los Estados Unidos de América del Sur*. Buenos Aires: Corregidor.
- Perú21. (13 de marzo de 2008), *EE.UU apoya iniciativa brasileña de un Consejo de Defensa Sudamericano*. Obtenido de Perú21: <http://peru21.pe/noticia/84886/eeuu-apoya-iniciativa-brasilena-consejo-defensa-sudamericano>
- Rivera Vélez, F. (7 de noviembre de 2011), Entrevista. (N. Comini, Entrevistador)
- S/N. ([1961]), *Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Fondo Archivaldo Lanús, Caja AH/0005, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1975-1980, serie 65, C.72-A 60*.

Sandole, D. J. (2007), Challenges of Co-operative Security in a Post [Violent] Conflict Space. En E. M. Felberbauer , P. Jureković, y F. Labarre, *Approaching or Avoiding Cooperative Security?* (págs. 17-28). Vienna: National Defence Academy and Bureau for Security Policy at the Austrian Ministry of Defence-PfP Consortium of Defence Academies and Security Studies Institutes .

Saavedra Lamas, C. (1933), *Tratado Antibélico de No-Agresión y de Conciliación*. Buenos Aires.

Steinbruner, J. D. (1988/1989), The Prospect of Cooperative Security. *The Brookings Review*, The Brookings Institution.

Stromberg, R. N. (1963), *Collective Security and American Foreign Policy: From the League of Nations to NATO*. New York: Praeger.

Terra. (28 de enero de 2008), *Chávez plantea creación de fuerza militar conjunta del Alba*. Obtenido de Terra: <http://www.terra.com.co/actualidad/articulo/html/acu8298.htm>

The Washington Times. (28 de septiembre de 2008), *Summary of the Emergency Economic Stabilization Act of 2008*. Obtenido de Washington Times: <http://www.washingtontimes.com/news/2008/sep/28/summary-emergency-economic-stabilization-act-2008/>

Tibiletti, L. (31 de octubre de 2011), Entrevista. (N. Comini, Entrevistador)

Unión de Naciones Suramericanas. (23 de mayo de 2008a), *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Obtenido de Comunidadandina: [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)

— (15 de septiembre de 2008b), *Declaración de La Moneda*. Obtenido de Comunidadandina: [http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com\\_bolivia.html](http://www.comunidadandina.org/unasur/15-9-08com_bolivia.html)

Waksman Schinca, D. (5 y 6 de abril-septiembre de 1977), *El proyecto de la OTAS*. Obtenido de Universidad Nacional de Lanús: <http://www.unla.edu.ar/greenstone/collect/archived/index/assoc/HASH01cc/d30d81d0.d/ir/doc.pdf>

Wendt, A. (2005), La Anarquía es lo que los Estados hacen de ella. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*.

Wilson, G. (2014), *The United Nations and Collective Security*. Abingdon: Routledge.

Zabaleta Fajardo, A. E. (15 de diciembre de 2011), Entrevista. (N. Comini, Entrevistador)