

SUMARIO/SUMMARY

Francisco José Dacoba Cerviño

Presentación de la Revista del IEEE n.º 21

*Presentation of the IEEE Journal issue 21**Rodrigo Pardo de Santayana Jenaro*

Análisis del vehículo de planeo hipersónico DF-ZF: una mirada al sistema de innovación de defensa de China

*Analysis of the DF-ZF hypersonic glide vehicle: a look at China's defense innovation system.**Eloy Peña Asensio, Alberto Coronel Tarancón, Elisa Simó Soler*

Prospectiva ante la amenaza de impacto cósmico: escenarios de riesgo planetario y desafíos jurídico-políticos

*Foresighting cosmic impact threat: planetary risk scenarios and legal-political challenges**Juan Carlos Estarellas y López*

La contrainteligencia ofensiva como irruptora idónea para contrarrestar a la inteligencia exterior rusa

*Offensive counter-intelligence as a suitable disrupter to counteract Russian foreign intelligence**Emanuela Merck Giuliani*

¿Tiene el Derecho Internacional Humanitario una fecha de caducidad? La dimensión temporal de las ocupaciones beligerantes prolongadas: El caso de Palestina

*Does International Humanitarian Law have an expiration date? The temporal dimension of prolonged belligerent occupations: a case study of Palestine**Elena López Werner*

La exportación del terrorismo a través de Emni: un repaso de los atentados desde Siria hasta Libia, instrumentados bajo la marca del servicio de operaciones exteriores de Estado Islámico entre 2014 y 2017

*The exportation of terrorism through Emni: a review of the attacks from Syria to Libya between 2014 and 2017 instrumented under the label of the Islamic State's external operations service**Ana Aguilera Raga*

El papel de Libia como centro consolidado de economías ilícitas y su impacto en el fenómeno terrorista del Sahel

*Libya's role as a consolidated centre of illicit economies and its impact on the terrorist phenomenon in the Sahel**Clara Bañares Martín*

Los grupos terroristas como agentes económicamente racionales

*Terrorist groups as economically rational agents**Guillermo Moya Barba*

El Consejo de Seguridad en la construcción de paz de los Estados fallidos, una discusión doctrinal

*The Security Council in peacebuilding in failed states, a doctrinal discussion**Enrique Javier Refoyo Acedo*

Consideraciones generales del pensamiento geográfico militar español aplicado al estudio de las fronteras y los transportes modernos (1859-1936)

General considerations of Spanish military geographical thought applied to the study of borders and modern transport (1859-1936)

Reseña/ Review

*Javier Fernández Aparicio**Australia's security in China's shadow*

Recensión/ Recension

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**Playing chess with the devil. World Situation in a Nutshell*



Catálogo de Publicaciones de Defensa
<https://publicaciones.defensa.gob.es>



Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
<https://cpage.mpr.gob.es>

ENLACE A LA REVISTA ELECTRÓNICA EN LA WEB DEL IEEE

<https://revista.ieee.es/>

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos,
Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid:
Ministerio de Defensa. 2012- ISSN-e: 2255-3479.

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2023

NIPO 083-15-198-3 (Impresión bajo demanda)

Depósito legal M 28790-2023

Fecha de edición: noviembre de 2023

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

NIPO 083-15-199-9 (edición en línea)
ISSN 2255-3479 (edición en línea)

Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores de la misma. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del copyright ©.

En esta edición se ha utilizado papel procedente de bosques gestionados de forma sostenible y fuentes controladas.

publicaciones.defensa.gob.es
cpage.mpr.gob.es

Índice

<i>Francisco José Dacoba Cerviño</i> Presentación de la Revista del IEEE n.º 21	9
<i>Rodrigo Pardo de Santayana Jenaro</i> Análisis del vehículo de planeo hipersónico DF-ZF: una mirada al sistema de innovación de defensa de China	11
<i>Eloy Peña Asensio, Alberto Coronel Tarancón, Elisa Simó Soler</i> Prospectiva ante la amenaza de impacto cósmico: escenarios de riesgo planetario y desafíos jurídico-políticos	45
<i>Juan Carlos Estarellas y López</i> La contrainteligencia ofensiva como irruptora idónea para contrarrestar a la inteligencia exterior rusa.....	73
<i>Emanuela Merck Giuliani</i> ¿Tiene el Derecho Internacional Humanitario una fecha de caducidad? La dimensión temporal de las ocupaciones beligerantes prolongadas: El caso de Palestina	109
<i>Elena López Werner</i> La exportación del terrorismo a través de Emni: un repaso de los atentados desde Siria hasta Libia, instrumentados bajo la marca del servicio de operaciones exteriores de Estado Islámico entre 2014 y 2017	139
<i>Ana Aguilera Raga</i> El papel de Libia como centro consolidado de economías ilícitas y su impacto en el fenómeno terrorista del Sahel	169
<i>Clara Bañares Martín</i> Los grupos terroristas como agentes económicamente racionales	193

Guillermo Moya Barba

El Consejo de Seguridad en la construcción de paz de los Estados fallidos,
una discusión doctrinal..... 211

Enrique Javier Refoyo Acedo

Consideraciones generales del pensamiento geográfico militar español
aplicado al estudio de las fronteras y los transportes modernos (1859-1936)..... 229

Reseña

Javier Fernández Aparicio

Australia's security in China's shadow 255

Recensión

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Playing Chess with the Devil. World Situation in a Nutshell 261

Director de la Revista del IEEE

Francisco José Dacoba Cerviño

General de brigada del Ejército de Tierra

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Director honorífico

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General de brigada del Ejército de Tierra

Director del Departamento de Seguridad Nacional

Consejo editorial

Rogelio Alonso Pascual

Profesor titular de Ciencias Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos

Emilio Casinello Aubán

Centro Internacional Toledo para la Paz (CITpax)

Embajador de carrera

Antonio Fonfría Mesa

Profesor titular de la Facultad de Económicas de la Universidad Complutense de Madrid

Investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Vicente Garrido Rebolledo

Director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE)

Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos

José Luis González Cussac

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia

Expresidente de la Sección Española de la Asociación Internacional de Derecho Penal

Carlos Jiménez Piernas

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alcalá de Henares

Francisco Llera Ramo

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad del País Vasco

Director y fundador del Euskobarómetro

Fernando López Mora

Director del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba

Profesor titular de Historia Contemporánea de la Universidad de Córdoba

Jorge Ortega Martín

General de división del Ejército de Tierra

Doctor en Historia por la Universidad Rey Juan Carlos

Exdirector editorial del Grupo Atenea

Juan Martín Villalón

Teniente general del Ejército de Tierra

Doctor en Ciencias Políticas por la UNED

Fernando Reinares Nestares

Catedrático de Ciencia Política y Estudios de Seguridad en la Universidad Rey Juan Carlos

Investigador principal de terrorismo internacional del Real Instituto Elcano

Miguel Requena y Díez de Revenga

Catedrático de la UNED

Francisco Rojas Aravena

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht

Exsecretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Francisco de P. Bisbal Pons

Teniente general de la Armada (Infantería de Marina)

Director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)

Felipe Sahagún

Profesor titular de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid

Miembro del consejo editorial del diario *El Mundo*

Eduardo Serra Rexach

Abogado del Estado

Exministro de Defensa

Presidente de la Fundación Transforma España

Pere Vilanova Trías

Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad de Barcelona

Carlos Westendorp Cabeza

Embajador de carrera

Secretario general del Club de Madrid

Exministro de Asuntos Exteriores

Javier Jordán Enamorado

Profesor titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada

Director del Máster *on-line* en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional

Rafael Calduch Cervera

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid

Director del Departamento de Análisis Político Internacional del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Juan Carlos Pereira Castañeira

Catedrático de Historia Contemporánea e Historia de las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Presidente de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales

Eduardo Ruiz García

Secretario general de la Cour des Comptes Européenne

Alberto R. Coll

DePaul University School of Law

Mariola Urrea

Catedrática de Derecho Internacional Público y directora del Centro de Documentación Europea de la Universidad de La Rioja

Montserrat Abad Castelos

Catedrática de Derecho Internacional Público en la Universidad Carlos III de Madrid

Paloma González Gómez del Miño

Profesora y directora del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Alicia Alted Vigil

Directora del Instituto Universitario Gutierrez Mellado

Director de la Revista del IEEE

Francisco José Dacoba Cerviño

General de brigada del Ejército de Tierra

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Editor

Javier Fernández Aparicio

Analista principal del IEEE

Consejo de redacción

Sonia Alda Mejías

Doctora en Historia. Real Instituto Elcano

María Dolores Algora Weber

Doctora en Historia

Profesora de Relaciones Internacionales e Historia Contemporánea en la Universidad San Pablo CEU

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Capitán de fragata de la Armada

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid

Analista principal del IEEE

Pedro Sánchez Herráez

Coronel del Ejército de Tierra. Doctor en Paz y Seguridad Internacional por la UNED. Analista del IEEE

Luis de la Corte Ibáñez

Doctor en Psicología

Profesor titular en el Departamento de Psicología Social y Metodología de la Universidad Autónoma de Madrid

Miembro del Consejo de Dirección del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid

Mario Laborie Iglesias

Coronel del Ejército de Tierra. Asesor político del Eurocuerpo

Francisco J. Ruiz González

Capitán de navío de la Armada

Doctor en Seguridad Internacional por la UNED

Nuria González Rabanal

Departamento de Economía y Estadística

Directora del Módulo Jean Monet ULE y de la Cátedra Honorífica Almirante Bonifaz en la Universidad de León

Equipo de redacción

Alfonso Méndiz Guerra

Capitán del Ejército de Tierra (CGET-TECAP-TCI)

Secretaría Técnica del IEEE

María Dolores García Gómez

Técnico

Secretaría Técnica del IEEE

Francisco José Dacoba Cerviño

General director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Presentación de la Revista del IEEE n.º 21

En este número 21 de *la Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* ponemos a su disposición nueve artículos que consideramos de gran interés.

Es indudable que la crisis desatada a nivel mundial, pero especialmente grave en Europa, por la invasión rusa de Ucrania suscita todas las preocupaciones de la comunidad internacional, y no sin razón. Se trata de un capítulo más del catálogo de tensiones entre las grandes potencias que caracterizan la geopolítica global en la última década, pero que no debe hacernos olvidar que la amenaza del terrorismo transnacional no ha desaparecido. Es por ello que incluimos en esta edición tres análisis al respecto.

Ana Aguilera Raga examina el impacto de las economías ilícitas en la seguridad y estabilidad de Libia y de su vecindario regional, y concluye que existe un fuerte vínculo entre estas economías ilícitas y el auge del terrorismo en la región del Sahel: la inestabilidad política y el conflicto en Libia han creado un vacío de poder que ha permitido el florecimiento de alianzas estratégicas entre los aparatos criminales y el extremismo violento, exportándose desde este país una importante fuente de inestabilidad regional. Elena López Werner, por su parte, repasa los atentados, desde Siria hasta Libia, instrumentados bajo la marca del servicio de operaciones exteriores del autodenominado Estado Islámico entre 2014 y 2017 y desgrana, de forma sucinta, los orígenes que se suponen están detrás de un servicio de inteligencia en el seno del EI. Finalmente, Clara Bañares Martín aporta una visión poco habitual, y por ello muy interesante, de la actividad terrorista, como es la de estudiar esta cuestión desde la teoría económica, con objeto de arrojar luz sobre el proceso de toma de decisiones de los grupos terroristas y la obtención de patrones de comportamiento, abriendo así trascendentales líneas de investigación para el diseño de políticas antiterroristas más efectivas.

Más allá del fenómeno del terrorismo, Emanuela Merck Giuliani trata de arrojar luz sobre la aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario a las ocupaciones

beligerantes de territorios y se cuestiona si este DIH tiene fecha de caducidad a la luz de la ya muy prolongada ocupación temporal de Palestina. Por su parte, Guillermo Moya Barba analiza cómo ha sido la evolución doctrinal de los Estados fallidos y qué elementos hay que tener en consideración a la hora de establecer una discusión sobre la construcción de la paz en estos territorios en el marco de actuación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La Federación Rusa y la República Popular China no podían faltar en este número 21 de nuestra revista. La relevancia de la Inteligencia en una guerra como la de Ucrania, y en consecuencia de la Contrainteligencia, han llevado a Juan Carlos Estarellas y López a estudiar las operaciones de contrainteligencia que tienen por objeto contrarrestar la inteligencia exterior rusa, y lo hace desde una doble dimensión: la contrainteligencia ofensiva, dirigida a la penetración de los servicios adversarios, y la defensiva conducente a la identificación de agentes, el conocimiento de los métodos empleados y la identificación de sus fuentes de información. El programa de armas hipersónicas de China es analizado por Rodrigo Pardo de Santayana Jenaro, quien constata que ha captado una gran atención mundial e interés investigador en los últimos años, concluyendo que el desarrollo por parte de la República Popular de un sistema de armas hipersónico es relevante por lo que aporta en términos de capacidades militares, pero lo es aún más por lo que significa en cuanto a la capacidad innovadora de la tecnología de defensa china.

Otros dos artículos completan esta edición. Un tema hasta ahora poco considerado en los estudios relativos a la Seguridad, pero que merece más atención de la que habitualmente se le concede, como es el de las amenazas de impacto cósmico sobre la superficie terrestre. Elisa Simó Soler, Alberto Coronel Tarancón y Eloy Peña Asensio abordan una revisión rigurosa de las capacidades científico-técnicas actuales de mitigación de asteroides, y mediante un ejercicio de extrapolación nos proponen la figura del *refugiado de impacto* y el *Estado sin territorio*, adoptando como referencia los refugiados climáticos y los riesgos medioambientales.

Finalmente, Enrique Refoyo Acedo plantea una mirada retrospectiva a la Revolución Industrial decimonónica y elabora unas consideraciones generales del pensamiento geográfico español aplicado al estudio de las fronteras y los transportes en los siglos XIX y XX, para constatar que aquella Revolución Industrial no solo aconteció en las fábricas de las pujantes ciudades europeas, sino que también se produjo una revolución militar que adaptó para sus fines bélicos los inventos que fueron surgiendo al calor de dicha revolución.

Concluimos, como es costumbre en esta revista, con recensiones de sendas obras por parte de dos analistas del Instituto, como son Federico Aznar Fernández-Montesinos y Javier Fernández Aparicio. El primero sobre la obra, *Playing chess with the devil*, de Vicente Gonzalvo Navarro, una reflexión sobre el destino de la humanidad. El segundo sobre *Australia's security in China's shadow*, de Euan Graham, un pormenorizado análisis de las relaciones chino-australianas.

Rodrigo PARDO DE SANTAYANA JENARO

Capitán del CGET y doctorando en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM)

Correo electrónico: rodrigopds93@gmail.com

Análisis del vehículo de planeo hipersónico DF-ZF: una mirada al sistema de innovación de defensa de China

Analysis of the DF-ZF hypersonic glide vehicle: a look at China's defense innovation system

Resumen

El 27 de julio de 2021 se realizó en China un ensayo con el vehículo de planeo hipersónico (HGV) DF-ZF, que dio una vuelta a la Tierra antes de alcanzar su objetivo y que provocó que ciertas autoridades estadounidenses calificaran la situación de «preocupante» (Sevastopulo, 2021). El programa de armas hipersónicas de China ha captado una gran atención mundial e interés investigador en los últimos años. El desarrollo por parte de China de un sistema de armas hipersónico es relevante por lo que este aporta al Ejército Popular de Liberación (EPL), pero lo es aún más por lo que significa en cuanto a la capacidad innovadora de tecnología de defensa de China. En este artículo se investiga el proyecto tecnológico que dio lugar al HGV DF-ZF y se analizan, basándose en el modelo de sistemas de innovación de defensa de T. M. Cheung (2021: 775-801), los factores principales del sistema chino para encontrar en él posibles puntos fuertes y débiles.

Palabras clave

China, Innovación, Tecnología, Militar, Hipersónico, DF-ZF, HGV, EPL.

Abstract

On 27 July, 2021, China conducted a test with the DF-ZF hypersonic glide vehicle (HGV), which orbited the Earth before reaching its target and prompting certain US authorities to describe the situation as “worrying” (Sevastopulo, 2021). China’s hypersonic weapons programme has attracted a great deal of global attention and research interest in recent years. China’s development of a hypersonic weapon system is relevant because of what it provides for the People’s Liberation Army (PLA), but even more so because of what it could mean for China’s ability to innovate in the field of defense technology. This article examines the technological project that gave rise to the DF-ZF HGV, and using T. M. Cheung’s (2021: 775-801) model of defense innovation systems, analyses the main factors of the Chinese system to find its potential strengths and weaknesses.

Keywords

China, Innovation, Technology, Military, Hypersonic, DF-ZF, HGV, PLA.

Citar este artículo:

PARDO DE SANTAYANA JENARO, Rodrigo (2023). Análisis del vehículo de planeo hipersónico DF-ZF: una mirada al sistema de innovación de defensa de China . Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. N.º 21, pp. 11-44.

I. Introducción

Desde el año 2019 China cuenta en su arsenal con un misil denominado Dongfeng-ZF (东风, Dōngfēng, «viento del Este») o DF-ZF. No se trata de un misil más de la amplia gama de misiles balísticos chinos, sino que se trata de un vehículo de planeo hipersónico (HGV, del inglés: hypersonic glide vehicle). El DF-ZF es el primer modelo de misil hipersónico con el que cuentan las fuerzas armadas chinas y ha sido desarrollado en su totalidad en China. El desarrollo del DF-ZF ha atraído gran atención mundial y más aún tras un lanzamiento que se llevó a cabo en julio de 2021 en el que este misil dio la vuelta al mundo antes de impactar contra su objetivo.

Los HGV se emplean de manera que tras ser lanzados desde grandes altitudes aceleran sin necesidad de autopropulsión hasta velocidades hipersónicas gracias al efecto de la gravedad y son capaces de maniobrar y mantener una trayectoria baja hasta alcanzar su objetivo. China ha logrado ser uno de los primeros países en desarrollar un HGV y, además, el modelo DF-ZF es capaz de portar una cabeza convencional o nuclear.

Según dos grandes expertos chinos en tecnología hipersónica (Cai y Xu, 2012), los retos tecnológicos involucrados en el desarrollo de este tipo de sistemas de armas son diversos y de elevada complejidad, y se resumen principalmente en los campos de: tecnología de diseño integrado general; tecnología de propulsión (en este caso no aplica al DF-ZF); tecnología de materiales, procesado y fabricación; tecnología de pruebas y verificación; tecnología de control, guía y navegación de vuelo; y tecnología de demostración y validación de vuelos. La acentuada complejidad de los campos de investigación involucrados en la tecnología hipersónica es el motivo por el que actualmente solo las fuerzas armadas de Rusia, China y Estados Unidos operen este tipo de sistemas.

Si bien el éxito aparentemente repentino de China en el desarrollo de armamento hipersónico puede sorprender a observadores externos, la tecnología hipersónica ha sido parte clave de iniciativas de investigación de seguridad nacional chinas desde hace más de 30 años en programas como el 863 o 973, de los años 1986 y 1997 respectivamente. Además, un informe oficial norteamericano de 2020 (Office of the Secretary of Defense) afirmaba que gran parte de los sistemas de misiles del ejército chino eran comparables en calidad a los sistemas de otros productores internacionales de primer nivel y, que durante el año 2019 China había lanzado más misiles balísticos en pruebas y entrenamientos que el resto del mundo combinado.

Que el Ejército Popular de Liberación (EPL) tenga capacidad para emplear un sistema de misil hipersónico es un hecho muy relevante por dos razones. En primer lugar, porque algunos de los sistemas de defensa antimisiles modernos pueden quedar obsoletos provocando que aquello que se pensaba protegido quede vulnerable: medios del ejército, instalaciones en territorio nacional o incluso un portaaviones navegando por el océano. Precisamente, la capacidad de penetrar sistemas defensivos es la característica más importante de las armas hipersónicas y justamente la que se persigue desde el alto mando chino (Zhao, 2020: 109-122). En segundo lugar, y posiblemente de mayor repercusión, el hecho de que el ejército chino disponga de misiles hipersónicos

evidencia los importantes resultados que está alcanzando el sistema de innovación de defensa de China.

Según lo recogido en Arms Control Association (Bugos, 2022) refiriéndose a los sistemas de armas hipersónicos chinos la senadora estadounidense Marsha Blackburn manifestaba que, «lo que nos preocupa es quedarnos atrás» (traducción propia del autor). Mientras que según publicaba el Financial Times (Sevastopulo y Hille, 2021) el congresista norteamericano Michael Gallagher afirmaba que el ejército chino tiene una capacidad cada vez más creíble para amenazar a los Estados Unidos con ataques tanto convencionales como nucleares y ello plantea nuevas preguntas sobre por qué se ha subestimado la modernización militar de China.

La modernización del EPL mediante avances tecnológicos es una gran prioridad del Partido Comunista Chino (PCCh) liderado por Xi Jinping. En el discurso del XIX Congreso del PCCh, en 2017, el líder se expresaba de esta manera:

«Para adaptarnos a la tendencia del desarrollo de la nueva revolución militar mundial y a las necesidades de la seguridad nacional, mejoraremos la calidad y la eficacia de la construcción de la defensa nacional y del Ejército [...] con el propósito de que [...] a mediados de este siglo haya culminado la transformación integral del Ejército Popular en un ejército de primer orden mundial. (Xi, 2017)».

Cinco años más tarde, en el XX Congreso del PCCh de 2022 Xi Jinping se expresaba de esta otra forma:

«Hacer con celeridad del Ejército Popular uno de primer orden mundial constituye una exigencia estratégica para la construcción integral de un país socialista moderno. Hay que llevar a ejecución el pensamiento del Partido sobre el fortalecimiento del Ejército [...] mediante la reforma, la ciencia, la tecnología y los recursos humanos excelentes». (Xi, 2022).

De estas palabras podemos conocer que la motivación de las autoridades chinas detrás de que el EPL se transforme en un ejército de primer orden mundial se ha visto incrementada desde un propósito para adecuarse a la «tendencia del desarrollo de la nueva revolución militar mundial» a, en cinco años, ser «una exigencia estratégica para la construcción integral de un país socialista moderno».

Por tanto, hoy en día la modernización del EPL mediante «la reforma, la ciencia, la tecnología y los recursos humanos excelentes» es un elemento central para la constitución de la nación china, según lo expresado por su máximo líder político. Además, este objetivo es confiado a la superioridad del modelo político que encabeza el PCCh: «El rasgo más esencial del socialismo con peculiaridades chinas es que su dirección recae en el Partido Comunista de China, su mayor superioridad radica en esta misma dirección y el Partido constituye la fuerza dirigente política suprema». (Xi, 2017).

La cuestión de si China, debido a su modelo político e institucional, tiene ventajas o inconvenientes para lograr la deseada superioridad tecnológica militar es hoy en día

objeto de debate entre expertos. Hay quienes opinan que el modelo chino permite una mayor capacidad para trabajar en una misma dirección y generar sinergias, pero también quienes defienden que el sistema de innovación chino está maniatado por sus dirigentes.

Algunos de los más críticos con el modelo chino opinan que la innovación no se puede controlar y dirigir como pretenden las autoridades chinas en el ámbito militar. El autor norteamericano Matthew Evangelista hace ya muchos años defendió, haciendo referencia a los países centralizados y autoritarios, que «la naturaleza centralizada y reservada del sistema desalienta la iniciativa de bajo nivel al inhibir el libre flujo de información e imponer una jerarquía de objetivos militares y de investigación» (traducción propia del autor), (1989: 147-171).

Otros autores hacen referencia a este hecho para el caso de la China moderna como, por ejemplo, el académico británico Kerry Brown (2014) que defiende que las autoridades chinas al tratar de controlar y dirigir la innovación en el ámbito de defensa acabarán ralentizándola o Stephen G. Brooks y William C. Wohlforth (2016: 91-104) quienes exponen que el crecimiento económico ya no se traduce tan directamente en poder militar como en el pasado y defienden que ahora es más difícil que antes que las potencias emergentes se eleven y las establecidas caigan.

En cambio, hay otros expertos que se expresan de forma contraria. Un ejemplo de ello es el conocido politólogo Graham Allison (2021: 40), quien opina que en los numerosos estudios de principios del siglo XXI se erró al estimar a la baja el potencial de China, pues según Allison, pese a que Estados Unidos aún conserva el dominio militar, en algunos campos tecnológicos China ya está al mismo nivel.

También Cordesman (2021) y Puglisi (2020: 74-91) critican que siga costando liberarse de ciertos paradigmas que llevan a asumir tácitamente que el sistema representado por EE. UU. es superior a la hora de generar innovación frente al de China, en lugar de analizar en detalle las fortalezas y debilidades comparativas de cada sistema. Esta cuestión posee una gran relevancia hoy en día debido a que, según datos de la OCDE y de los que se hace eco un informe de la Comisión Europea, China superó al conjunto de la UE en inversión económica en I+D en el año 2014 y se acerca cada vez más a la de Estados Unidos, al que sí supera ya en el número de publicaciones anuales entre el 10 % de las más citadas (Preziosi *et al.*, 2019).

La pregunta de investigación de este artículo es si China está demostrando capacidad de generar innovación tecnológica militar de primer nivel y cuáles son los posibles puntos fuertes y débiles de su sistema de innovación de defensa. Esto se llevará a cabo a través del caso de estudio del programa de desarrollo del HGV DF-ZF.

2. Marco teórico

Se entiende por innovación aquello que genera e implementa productos nuevos, pero también, ideas, procesos y servicios (Thompson, 1965: 1-20; West y Anderson, 1996: 680; Wong *et al.*, 2009: 238-251). También se asocia la innovación con el cambio (Damanpour,

1996: 693-716) o con aquello que posibilita nuevas oportunidades de negocio (Du Plessis, 2007). En el caso del concepto de innovación en defensa, estas ideas generales también son de aplicación, pero deben ser trasladadas a su ámbito específico.

En este caso resulta inevitable mencionar el concepto de *la triada de la innovación militar* (Sapolsky *et al.*, 2009; Krepinevich, 1994: 30-42; Zabecki, 2005: 603-604; Cheung *et al.*, 2011; Ross, 2010) representado por un triángulo con tres vértices: tecnología, organización y doctrina (figura 1).

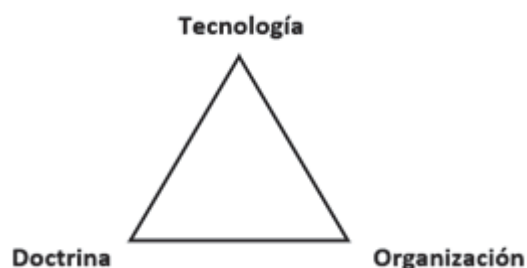


Figura 1. Triada de la innovación militar.

Por *tecnología* se entienden los instrumentos y recursos técnicos relacionados principalmente con los sistemas de armas que emplean los ejércitos. La *organización* se refiere a la estructura de las Fuerzas Armadas y la *doctrina* a la forma que tienen las mismas de actuar y de emplear los diferentes sistemas de armas. Este concepto pretende explicar que para que haya un aumento efectivo de las capacidades militares y se dé una innovación militar completa, debe haber sintonía entre estos tres componentes. La falta de avances en uno de estos elementos deja ineficaces los avances que se produzcan en los otros. Sin embargo, raramente se dan cambios significativos de forma simultánea en estos tres componentes, sino que más bien, uno lidera el cambio mientras los otros lo siguen.

Se asume cada vez más la tesis de que en los ejércitos modernos, principalmente tras la guerra del Golfo, el cambio en la tecnología es el factor que lidera y que condiciona los cambios en la organización y la doctrina (Sapolsky *et al.*, 2009; Krepinevich, 1994: 30-42; Zabecki, 2005: 603-604). Ninguno de estos autores afirma que no se den casos de innovación liderada por la organización y doctrina o que estos aspectos no sean relevantes, sino que, ante el auge del desarrollo tecnológico global, estos dos factores suelen principalmente adaptarse a las condiciones que impone la tecnología propia frente a la del adversario.

Cheung, un gran estudioso de la innovación del ámbito de defensa, y de la tecnológica en particular, presenta una definición para esta que recoge la preeminencia de la tecnología:

«La innovación en defensa es la transformación de ideas y conocimientos en productos, procesos y servicios nuevos o mejorados para aplicaciones militares y de doble uso. Se refiere principalmente a las organizaciones y actividades asociadas con la defensa y la ciencia, la tecnología y la base industrial civil-militar de doble uso (traducción propia del autor)» (Cheung, 2014).

Teniendo ya definido aquello que será el objeto de estudio se recogen ahora las teorías o modelos que explican cómo se lleva a cabo innovación tecnológica en el ámbito de defensa y cuáles son los elementos o factores involucrados en este proceso.

Un modelo que explica los factores involucrados en la capacidad de producir innovación tecnológica militar de los países es el de Schmid (2018), que propone la *Teoría de la Amenaza-Capacidad*, que plantea que la producción de tecnología militar de un Estado está sostenida principalmente por dos factores: el entorno de amenazas del Estado y su infraestructura innovadora. El concepto de entorno de amenazas del Estado se refiere a retos a la seguridad, tanto interna como externa, así como a la capacidad del adversario para imponer consecuencias negativas sobre la dirigencia del Estado.

Otro autor que ha propuesto recientemente una teoría explicativa de la capacidad de innovación tecnológica del ámbito de defensa de los países es Cheung (2021: 775-801). El modelo que desarrolla este autor es de los más completos y enfocados en la innovación tecnológica militar que hay; y además contiene también como factor determinante al entorno de amenazas del Estado, incluyendo así la teoría de Schmid dentro de su modelo. Este modelo proporciona herramientas para el análisis del sistema de innovación de defensa y de los resultados que este produce. Por estas razones, y porque es uno de los modelos más modernos del ámbito militar, en esta investigación se emplea el modelo explicativo de Cheung.

El modelo de Cheung se basa en el estudio de los *sistemas de innovación de defensa nacionales* que define como una red de organizaciones e instituciones que realizan de forma interactiva actividades relacionadas con la ciencia, la tecnología y la innovación para impulsar el desarrollo de los intereses y capacidades de defensa, especialmente en relación con actividades estratégicas, de defensa y de doble uso civil-militar.

Este modelo especifica un conjunto de categorías de factores claves definidos como los responsables de la generación de innovación tecnológica militar, así como las relaciones entre ellos y una tipología de los resultados de innovación.

Los factores y sus categorías se resumen en la tabla 1:

Categorías	Factores
Catalizadores	Apoyo de liderazgo de alto nivel; Entorno de amenazas externas; Oportunidades revolucionarias de avances de productos o procesos
Insumos (<i>Inputs</i>)	Transferencias de Tecnología Extranjera; Entradas de recursos (asignaciones del presupuesto estatal, inversiones en el mercado de capitales); Capital Humano; Integración Civil-Militar
Instituciones	Planes y Estrategias; Régimen Normativo; Incentivos; Normas de Gobernanza; Relaciones Estado-Mercado
Organizaciones	Corporaciones de Defensa, Organismos Estatales, Entidades Militares; Sistema de Investigación y Desarrollo
Redes y Subsistemas	Proceso de manufactura; Sistema de Adquisición; Redes sociales; Difusión
Contextual	Legado Histórico; Entorno Político Nacional; Nivel de desarrollo, país y tamaño del mercado
Resultados (<i>Outputs</i>)	Proceso de producción; Ventas; demanda del usuario final; Comercialización

Tabla 1. Listado por categorías de factores clave para los sistemas de innovación de defensa nacionales según el modelo de Cheung.

Estas categorías de factores se desarrollarán en mayor medida en el apartado de análisis con el objetivo de tratar en profundidad solo aquellos aspectos más relevantes para esta investigación.

Además, el modelo de Cheung define una tipología de resultados de innovación que nombra en los siguientes términos: imitación duplicativa, imitación creativa, adaptación creativa, innovación cruzada, innovación incremental, innovación arquitectónica, innovación de componentes e innovación disruptiva. La tipología de innovación que un sistema de innovación de defensa es capaz de producir la información acerca de la madurez de este siendo, a grandes rasgos, las primeras tipologías muestras de un sistema limitado y las últimas tipologías las de un sistema avanzado. La tipología de innovación más avanzada o de primer nivel, que solo los países con sistemas de innovación de defensa más desarrollados son capaces de producir, es la innovación disruptiva.

3. Metodología

Esta investigación comienza con una introducción al tema, a su relevancia actual y a la pregunta de investigación planteada. A continuación, se plantean algunas teorías y modelos sobre este ámbito de estudio con el objetivo de proporcionar un marco a la investigación y herramientas para el análisis y extracción de conclusiones.

Seguidamente se trata el programa de innovación que dio lugar al HGV DF-ZF. Tras valorar algunos de los aspectos más relevantes del mismo, se expone en dos figuras la estructura jerárquica del sistema de innovación de defensa de China, señalando los elementos involucrados en el desarrollo de este programa y detallando el papel desempeñado por los diferentes organismos. Para complementar esta información se proporciona una línea de tiempo del desarrollo del programa.

A continuación, se inicia el análisis de la investigación. Para ello se aplica la categorización de factores del modelo de Cheung para los sistemas de innovación en defensa. El análisis se lleva a cabo desarrollando la tipología de resultado y cada categoría de factores del programa DF-ZF.

Por último, se exponen las conclusiones con el objetivo de proporcionar información relevante sobre el sistema de innovación de defensa de China y cuáles son sus puntos fuertes y débiles en relación con su capacidad para desarrollar tecnología militar.

4. El programa de desarrollo del HGV DF-ZF

4.1 China y las armas hipersónicas

Hipersónico se considera que es por encima de Mach 5, es decir, que supere por más de cinco veces la velocidad del sonido, según se muestra en la figura 2.



Figura 2. Rangos de velocidad en función del número Mach.

Existen dos tipos principales de misiles hipersónicos. Los vehículos de planeo hipersónico (HGV), que no tienen propulsión propia y por tanto necesitan ser liberados desde grandes altitudes para acelerar usando la gravedad y posteriormente planear usando la aerodinámica; y los que cuentan con un estatorreactor de combustión supersónica, mejor conocido como *scramjet* (del inglés: supersonic combustion ramjet). Estos reactores necesitan encontrarse a velocidades supersónicas para poder iniciarse, por lo que necesitan que un cohete o avión supersónico los libere a estas velocidades dentro de la atmósfera, sin necesidad de encontrarse a elevadas altitudes, y una vez en funcionamiento aceleran al misil hasta velocidades hipersónicas. Los vehículos de vuelo hipersónico con *scramjet* suponen un mayor desafío tecnológico que los HGV.

El DF-ZF, por ser un HGV, no cuenta con un *scramjet*, sino que es liberado a una gran altitud, por encima de la atmósfera, por el misil balístico DF-17¹. El HGV DF-ZF es capaz de alcanzar y mantener velocidades hipersónicas y de maniobrar para modificar su trayectoria a medida que pierde altitud, tal y como se muestra en la Figura 3. Del ensayo de julio de 2021 fue especialmente característico que el HGV DF-ZF fuera puesto en órbita y diera una vuelta a la tierra antes de retornar a China. Esto significa que esta arma cumple los requisitos para ser contemplada como un sistema de bombardeo de órbita fraccionada (FOBS, del inglés: fractional orbital bombardment system).

Este término viene heredado de la época de la Guerra Fría, y consiste en establecer en órbita baja un sistema de armas que sea capaz de frenarse y caer sobre la tierra en el momento deseado, sin completar su órbita, y por ello fraccionada. De esta forma es difícil conocer el objetivo del misil hasta que este no ha comenzado su descenso, se puede hacer pasar el misil cerca de los polos para dificultar su detección y además mantiene una altitud máxima mucho más baja que el apogeo de los misiles intercontinentales que dibujan una trayectoria balística.

Cabe señalar que los misiles balísticos con alcances intercontinentales vuelan a velocidades hipersónicas durante partes de su vuelo. En lo que se diferencian los sistemas de armas hipersónicos de nueva generación es en la capacidad de mantener estas velocidades durante periodos prolongados y alcanzar un alto grado de maniobrabilidad. Para lograr estas capacidades los principales desafíos técnicos son el diseño integral y las tecnologías de materiales, pruebas, navegación y validación de los vuelos (Cai y Xu, 2012).

¹ El DF-17 es un misil balístico de alcance medio, que puede ser lanzado desde una plataforma móvil y tiene un alcance de 2500 km. Se conoce que el HGV DF-ZF ha sido diseñado para ser lanzado con este tipo de misil, pero se desconoce si este misil logró poner en órbita al HGV DF-ZF o cuál fue el misil balístico o cohete que llevó a cabo el lanzamiento del 27 julio de 2021.

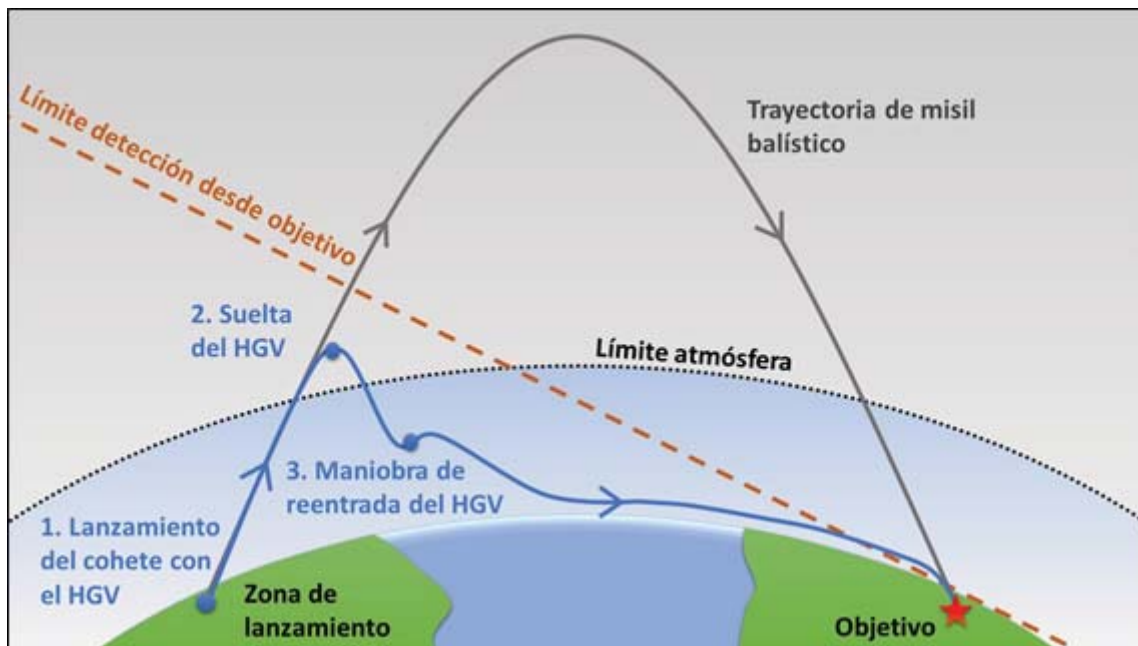


Figura 3. Gráfico de la trayectoria seguida por un HGV.

El vuelo hipersónico a través de la atmósfera, incluso a gran altitud, genera enormes cantidades de calor, pudiendo alcanzarse los 1.000 °C. Además, al regresar a través de la atmósfera el HGV experimenta fuerzas muy intensas, de igual forma que cuando realiza maniobras de frenado para mejorar su precisión o evadir la interceptación de los sistemas defensivos. Por ello, los vehículos hipersónicos deben poseer una estructura muy resistente que a la vez se mantenga suficientemente ligera y que no aumente en exceso su sección transversal, este último con el objetivo de reducir su detección radar. Además, el vuelo hipersónico atmosférico genera ondas de plasma que interfieren con las señales de comunicación necesarias para controlar y corregir la trayectoria del HGV.

Aunque se considere una tecnología punta, el vuelo hipersónico controlado ha sido objeto de estudio en Estados Unidos y la URSS desde la década de los cincuenta. Se estima que los laboratorios estatales chinos han estado estudiando el vuelo hipersónico como parte de su programa de desarrollo de misiles balísticos desde la década de los sesenta, pero que este se mantuvo a un nivel teórico debido a lo limitado de los recursos disponibles (Wood y Cliff, 2020).

Hoy en día Estados Unidos tiene proyectos en fase avanzada de misiles hipersónicos con *scramjet* como el X-51^a, cuyos primeros ensayos se llevaron a cabo en 2010. Rusia, en cambio, tiene ya desarrollados al menos dos sistemas de armas hipersónicas, el HGV Kinzhal desde 2017 y el misil equipado con *scramjet Avangard* desde 2019. Rusia comenzó ensayos con misiles hipersónicos en 2011 (Solem y Montague, 2016: 6-11). En cambio, el primer ensayo del HGV DF-ZF chino se llevó a cabo en 2014² y en 2019 fue declarado operativo por las autoridades chinas. El programa de desarrollo del

2 El primer ensayo del DF-ZF no fue explicado por las autoridades chinas y el Departamento de Defensa de Estados Unidos nombró al prototipo de misil detectado: WU-14, por haber sido lanzado desde unas instalaciones del Condado de Wuzhai en 2014. Por esta razón, puede encontrarse información con relación al DF-ZF bajo la denominación de WU-14.

HGV DF-ZF ha sido el más corto de los programas de misiles hipersónicos que se conocen hasta la fecha, contando desde el inicio de los ensayos en vuelo hasta su puesta operacional. Además, China está desarrollando un vehículo de vuelo hipersónico con *scramjet* llamado Xingkong-2 (星空, Xīngkōng, «cielo estrellado») que realizó un vuelo de ensayo de más de 400 segundos en agosto de 2018, y se espera que esté operativo para el EPL alrededor de 2025 (Hwang y Huh, 2020: 731-743).

Una característica especial del programa de desarrollo del HGV DF-ZF es la necesidad paralela de desarrollo de instalaciones de túneles de viento hipersónicos. En China se han construido numerosos túneles de viento en la última década, pero resulta importante destacar el JF-12, completado en 2017 y en la actualidad el túnel de viento más grande y de mejores prestaciones del mundo (Wood y Cliff, 2020).

4.2. *El programa dentro del sistema de innovación de defensa de China*

En las Figuras 4 y 5 se muestra el organigrama simplificado del sistema de innovación de defensa de China. En ellas pueden observarse los organismos, instituciones o empresas públicas más relevantes de China en materia de innovación tecnológica de defensa, desglosadas de forma ordenada desde el liderazgo del PCCh y de la Presidencia del Estado.

La razón de que existan dos organigramas es debido a que la estructura gubernamental del país se divide en dos, Partido y Estado. En China el PCCh es el organismo dominante y el que ostenta el poder político. Sin embargo, los ministerios e instituciones están imbuidos en la jerarquía de la Presidencia, bajo el Consejo de Estado. En cambio, bajo el amparo directo del PCCh y su secretario general se encuentra la Comisión Militar Central (CMC), de la que descuelga la estructura del EPL. En teoría, también existe control de la CMC por parte del Consejo de Estado, pero el enlace existente es meramente simbólico.

Las estructuras de las Figuras 4 y 5 han alcanzado más o menos escalones de desglose según fuera de mayor o menor interés mostrar las entidades dependientes. Por esta razón, de las ramas del EPL solamente la Fuerza de Apoyo Estratégico queda desglosada, para mostrar su elevada actividad académica investigadora, así como su participación en el programa espacial chino. En la estructura dependiente del Estado se muestra hasta el nivel de ministerio, academia o empresa pública, salvo en el caso del Ministerio de Industria y Tecnologías de la Información, que alberga algunas de las entidades más relevantes para la innovación tecnológica militar de China. Estas figuras no muestran todos los ministerios, academias, universidades, órganos del CMC y empresas públicas de China, sino solamente aquellos organismos en los que se aprecia colaboración y participación en el sistema de innovación de defensa de China.

Dentro de estas estructuras los organismos señalados en color naranja son aquellas entidades directamente involucradas en el programa de desarrollo del HGV DF-ZF y que son explicados a continuación. Los organismos que no están resaltados en naranja son aquellos que forman parte del sistema de innovación de defensa de China, pero no han contribuido de forma directa en el programa DF-ZF.

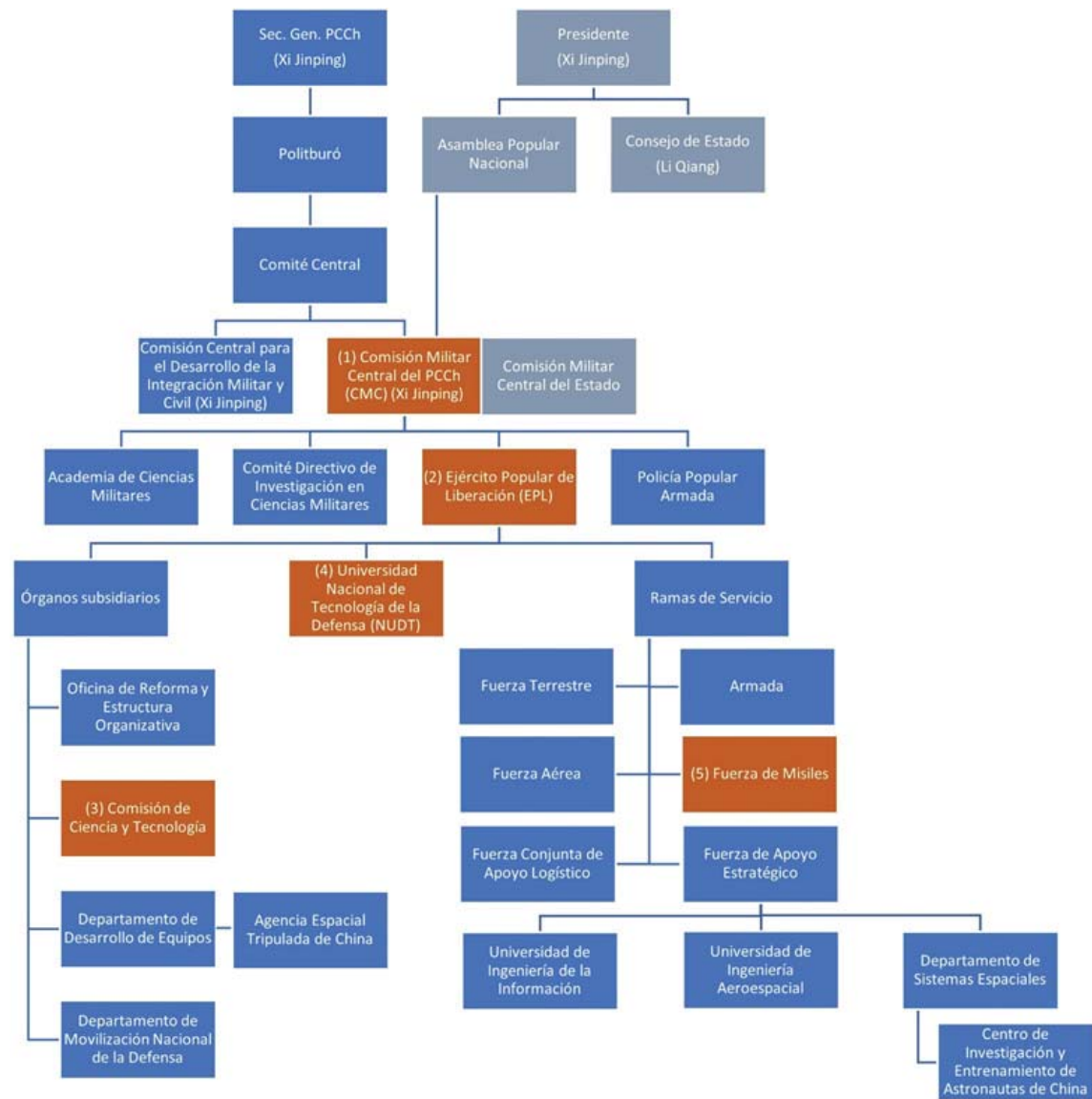


Figura 4. (A) Sistema de innovación de defensa de China, jerarquía del PCCh.

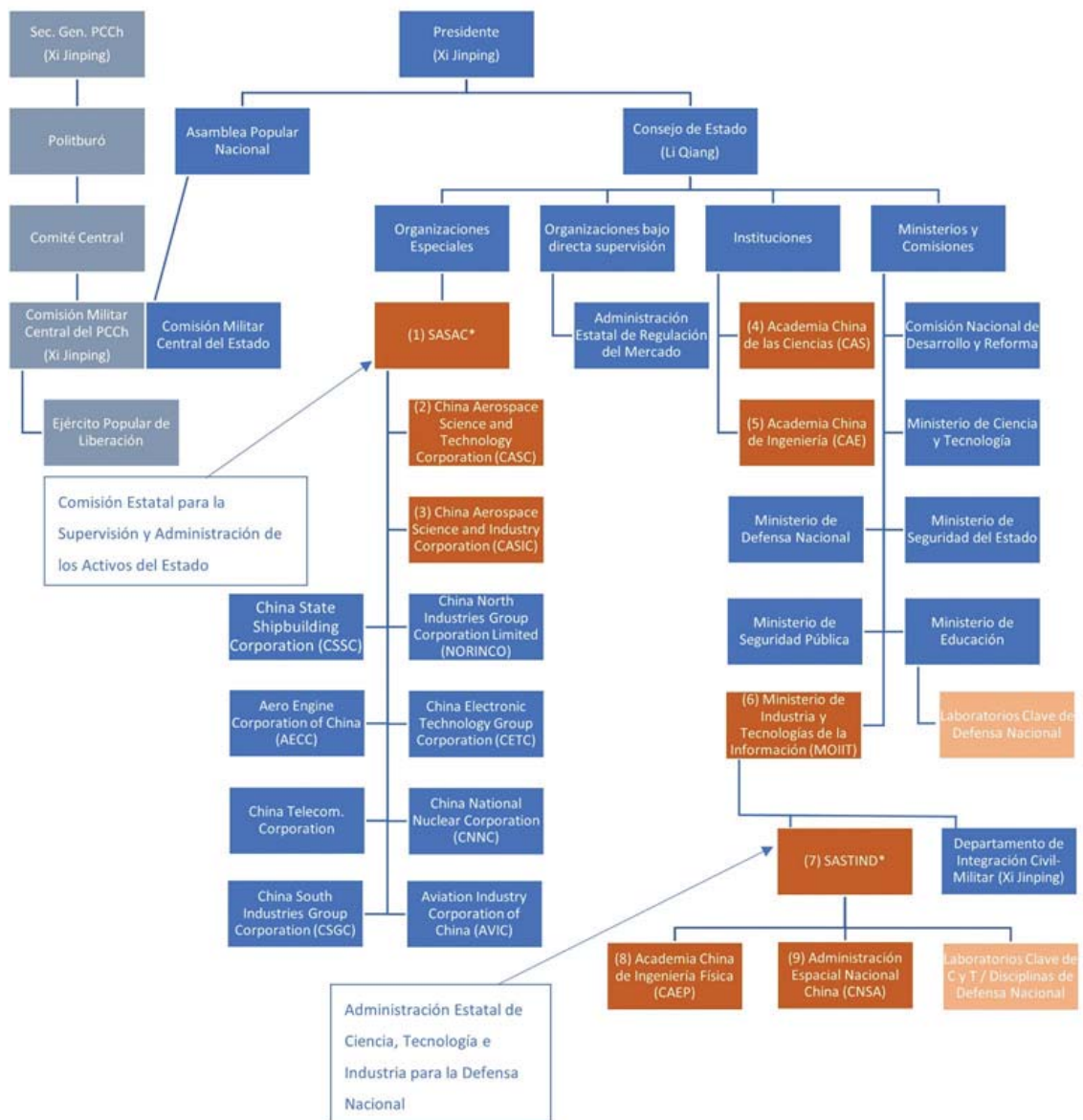


Figura 5. (B) Sistema de innovación de defensa de China, jerarquía de la presidencia del Estado.

4.2.1. Estructura A: Jerarquía del PCCh³

1. Comisión Militar Central del PCCh (CMC) / Central Military Commission of the CCP (CMC) / 中国共产党中央军事委员会

Es la máxima organización de defensa nacional de la República Popular China y está encabezada por Xi Jinping.

2. Ejército Popular de Liberación (EPL) / People's Liberation Army (PLA) / 中国人民解放军

Las Fuerzas Armadas Chinas, desglosadas en seis ramas de servicio.

3. Comisión de Ciencia y Tecnología de la CMC / CMC Science and Technology Commission / 中央军事委员会科学技术委员会

Organiza y guía la innovación tecnológica militar determinando las prioridades a largo plazo. Se afirma que ha asumido la dirección del proyecto DF-ZF en el ámbito de las fuerzas armadas, así como la coordinación de esfuerzos en los distintos campos de investigación (Wood y Cliff, 2020).

4. Universidad Nacional de Tecnología de la Defensa / National University of Defense Technology (NUDT) / 国防科技大学

Universidad nacional bajo la dirección de la CMC y supervisión del Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Educación, por lo que ha recibido grandes inversiones del ejército y del Estado. La investigación de la NUDT incluye investigación básica, investigación en tecnologías punteras e investigación de aplicación para Defensa. Fue fundamental en el desarrollo de la supercomputadora Tianhe-2. Su plantilla incluye a personal miembro de la Academia China de las Ciencias y de la Academia China de Ingeniería, así como personal proveniente del «Plan Diez Mil Talentos», que es un programa del gobierno central para reclutar expertos en ciencia y tecnología del extranjero principalmente perteneciente a comunidades chinas.

En el caso del programa DF-ZF se afirma que la Facultad de Ciencias e Ingeniería Aeroespacial (College of Aerospace Science and Engineering (CAESE) / 航天科学与工程学院) del NUDT ha sido una institución académica clave para la investigación de materiales, diseño y propulsión. Además, Wang Zhenguó, ingeniero jefe adjunto del «Proyecto de Ciencia y Tecnología de Vehículos de Vuelo Hipersónico» de China (高超声速飞行器科技工程), fue alumno y miembro de la facultad durante muchos años (Wood y Cliff, 2020).

3 Debido a que se dan casos de traducciones diferentes o erróneas e incluso de equivocaciones entre organismos con nombres similares para los organismos analizados se incluyen los nombres en su versión más frecuente del inglés así como su denominación oficial en chino mandarín.

Fuerza de Misiles del EPL / PLA Rocket Force (PLARF) / 火箭军

Es la rama del EPL que opera los medios DF-17 y DF-ZF. Sin embargo, no se ha recabado implicación alguna en el proceso de innovación del programa más allá del empleo de los sistemas. Tampoco se ha percibido información sobre implicación de otras ramas de servicio del EPL en el programa, incluida la Fuerza de Apoyo Estratégico pese a que esta tiene instituciones de investigación relacionadas con el espacio.

5. Otros comentarios sobre la estructura A:

No se ha detectado ningún comentario sobre involucración o directivas emitidas por la Comisión Central para el Desarrollo de la Integración Militar y Civil, que está dirigida por el propio Xi Jinping desde su creación en 2017 y a la que se tiende a dar mucho peso por ser considerado el órgano de mayor relevancia bajo la política de fusión civil-militar.

Tampoco se ha detectado participación de otros órganos relevantes de la CMC como el Departamento de Desarrollo de Equipos, del que se dice que es responsable de investigación, desarrollo y adquisición de sistemas de armas para el EPL.

4.2.2. Estructura B: Jerarquía del Estado

1. Comisión Estatal para la Supervisión y Administración de los Activos del Estado / State-owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC) / 国务院国有资产监督管理委员会

Administra las empresas de propiedad estatal para las que nombra altos ejecutivos, aprueba fusiones, ventas de acciones o activos y redacta normas.

2. China Aerospace Science and Technology Corporation (CASC) / 中国航天科技集团公司

Es una gran empresa de propiedad estatal con multitud de subsidiarias dedicadas al ámbito de defensa y el espacio y es, de hecho, el principal contratista del programa espacial chino. Originalmente fue constituido en 1956 y tras numerosas reformas es a finales de los 90 cuando se constituye en lo que es ahora. CASC es la empresa donde se ha desarrollado y producido el HGV DF-ZF, el cohete DF-17 y donde se está desarrollando el prototipo de misil hipersónico con *scramjet* Xingkong-2. Por tanto, es el organismo más importante del programa hipersónico chino. Dos entidades dependientes de CASC son las responsables del programa DF-ZF:

En primer lugar, la China Academy of Aerospace Aerodynamics (CAAA) / 中国航天空气动力技术研究院, también conocida por los nombres: China Academy of Aerospace Technology / 11th Academy of CASC / 10th Research Institute of CALT / Near Space Flight Vehicle Research Institute / Beijing Institute of Aerodynamics (BIA) / 701 Institute of CASC.

Según un informe para la Comisión de Revisión Económica y de Seguridad de EE. UU. y China (Stokes y Cheng, 2012), la CAAA fue reorganizada en 2004 con la misión de centrarse de manera exclusiva en vehículos hipersónicos que operan en el ámbito del espacio cercano (entre 20 y 100 km de altitud). En la CAAA se ha desarrollado el vehículo hipersónico DF-ZF, así como el prototipo del Xingkong-2. Para ello la CAAA opera por lo menos tres túneles de viento hipersónicos que ayudan a determinar las propiedades de las aeronaves que viajan a velocidades hipersónicas. Estos son el FD-02, FD-03 y FD-07. Se cree que el FD-02 es capaz de generar un rango simulado de Mach 3,5 a 8, mientras que el FD-03 y el FD-07 pueden simular velocidades de entre Mach 5 a 10 y Mach 5 a 12 respectivamente (Ng, 2022).

La segunda entidad involucrada es la China Academy of Launch Vehicle Technology (CALT) / 中国运载火箭技术研究院, también conocida por el nombre: CASC First Academy.

La CALT es la entidad más grande de China involucrada en el desarrollo y fabricación de vehículos de lanzamiento espacial y sistemas de misiles balísticos. Ha desarrollado los cohetes Larga Marcha, del programa espacial tripulado chino, así como el misil balístico DF-17, capaz de transportar el HGV DF-ZF. A través de la CALT se han realizado los ensayos de lanzamiento del HGV DF-ZF, todos ellos desde las instalaciones de Jiuquan Satellite Launch Center, en el Condado de Wuzhai, que también es uno de los lugares de lanzamiento de los cohetes Larga Marcha.

3. China Aerospace Science and Industry Corporation (CASIC) / 中国航天科工集团有限公司

CASIC es la empresa gemela de CASC, de la que se separó en el año 2001 con el objetivo de aumentar la competitividad y con la que comparte el ámbito de defensa y el espacio. La participación de CASIC en el programa del HGV DF-ZF parece reducirse a proporcionar el combustible para los cohetes de lanzamiento a través de la entidad CASIC Delivery Technology Technical Research Institute (Ng, 2022).

4. Academia China de las Ciencias / Chinese Academy of Sciences (CAS) / 中国科学院

Funciona como el *think tank* científico nacional y el órgano de gobierno académico, proporcionando servicios de asesoramiento y evaluación en temas como la economía nacional, el desarrollo social y el progreso de la ciencia y la tecnología. Con cientos de institutos y decenas de miles de investigadores es la organización de investigación más grande del mundo y ha sido clasificada como el mayor instituto de investigación del mundo por Nature Index.

La participación de la CAS en el programa DF-ZF aparece a través de su Instituto de Mecánica y más específicamente desde uno de los centros de investigación de este, el Laboratorio Estatal Clave de Dinámica de Gases a Alta Temperatura (State Key

Laboratory for High Temperature Gas Dynamics (LHD) / 高温气体动力学国家重点实验室).

Según la página web del Instituto, el LHD es una base de investigación abierta dedicada a la investigación teórica innovadora, experimentos en túneles de viento y simulaciones numéricas sobre dinámica de gases a alta temperatura y su objetivo es investigar las características de la capa límite hipersónica y la teoría de la configuración aerodinámica para resolver la optimización integrada del vehículo y el control de vuelo de los vehículos hipersónicos.

El Instituto de Mecánica de la CAS posee además desde el año 2012 el túnel de viento hipersónico JF12, el de mejores prestaciones del mundo en cuanto a elevadas temperaturas y tiempo de permanencia en ellas. Este instituto está también desarrollando el JF22, que incrementará aún más las posibilidades de investigación en vuelo hipersónico. Según un artículo de la revista del Center for Strategic and International Studies, el Instituto de Mecánica también llevó a cabo en 2018 pruebas de caída desde globos de gran altitud de diferentes modelos de perfil de vehículo hipersónico (Molenda, 2018).

Se considera que el LHD y sus investigaciones con túneles de viento han sido un componente clave del proyecto de vehículos de vuelo hipersónico chinos y, por tanto, del programa de desarrollo del HGV DF-ZF. En el año 1999, Jiang Zonglin, uno de los expertos chinos más destacados en tecnología hipersónica, fue traído de vuelta a China con el «Programa Cien Talentos», y establecido como director del LHD. A él se atribuye la concepción, diseño e implementación del túnel de viento JF12 (Wood y Cliff, 2020).

5. Academia China de Ingeniería / Chinese Academy of Engineering (CAE) / 中国工程院

Es la academia nacional de ingeniería de la República Popular China y ofrece consultoría al Estado sobre los principales programas, planes, directrices y políticas. La contribución principal de esta academia se estima que ha sido en el desarrollo de cerámicas resistentes al calor. En 2017 un equipo de investigación del Laboratorio Estatal Clave de Metalurgia de Polvos (State Key Laboratory for Powder Metallurgy / 粉末冶金国家实验室) de la University of Central South China liderado por dos miembros de la CAE, anunció un avance en los revestimientos cerámicos necesarios para los vehículos hipersónicos. El equipo descubrió un material compuesto de circonio, titanio, boro y carbono capaz de soportar temperaturas de hasta 3.000 grados centígrados (Xinhua News Agency, 2017).

6. Ministerio de Industria y Tecnologías de la Información / Ministry of Industry and Information Technology (MOIIT) / 中华人民共和国工业和信息化部

Administra las ramas industriales y la industria de la información del país. Determina la planificación industrial, promueve el desarrollo de los principales equipos tecnológicos y la innovación en el sector de la comunicación y la seguridad

de la información de China. Del MOIIT dependen organizaciones tan relevantes como la SASTIND y el Departamento de Integración Civil-Militar (Civil-Military Integration Department / 军民结合推进司). Este último está directamente presidido por Xi Jinping, lo que resalta la importancia de la política de fusión civil-militar del Gobierno chino, pero se desconoce si ha tenido alguna involucración en el programa DF-ZF.

7. Administración Estatal de Ciencia, Tecnología e Industria para la Defensa / State Administration of Science, Technology and Industry for National Defense (SASTIND) / 国家国防科技工业局

Se le considera uno de los organismos más influyentes en la promoción y aplicación de las iniciativas científicas y tecnológicas de China al ámbito de defensa. Sus principales responsabilidades son armas nucleares, tecnología aeroespacial, aviación, armamento, embarcaciones y electrónica. Su objetivo es fortalecer a las Fuerzas Armadas con equipos modernos y avanzados.

La SASTIND ha aportado al programa DF-ZF de varias formas. En primer lugar, por los programas de creación de laboratorios nacionales de investigación de ámbito militar en universidades civiles y militares; en segundo lugar, por la Academia China de Ingeniería Física (8); y, en tercer lugar, porque de ella depende la Administración Espacial Nacional China (9).

En cuanto a los laboratorios nacionales de investigación, los hay de tres tipos: Laboratorios Clave de Ciencia y Tecnología de Defensa Nacional (国防科技重点实验室), Laboratorios de Disciplinas Clave de Defensa Nacional (国防重点学科实验室) y los Laboratorios Clave de Defensa Nacional (教育部国防重点实验室). La SASTIND trabaja para el establecimiento de laboratorios de investigación de defensa, financiar áreas de investigación relacionadas con la defensa y facilitar la participación en proyectos militares. Es una de las principales herramientas para impulsar la integración de las universidades en el sistema de investigación de defensa. El primero de los citados son los mejores financiados y más prestigiosos y el tercer tipo son dependientes del Ministerio de Educación en vez del SASTIND, pero con idénticos objetivos (Joske, 2019: 8-11).

8. Academia China de Ingeniería Física / China Academy of Engineering Physics (CAEP) / 中国工程物理研究院

La CAEP es el principal centro de investigación y producción del programa de armas nucleares chino y es supervisado por el SASTIND y la CMC. En cuanto al programa DF-ZF, cabe destacar que este organismo posee en el complejo de Mianyang unas instalaciones de túneles de viento hipersónicos con hasta ocho grandes túneles y en las que se asume que se han hecho investigaciones para los programas de vehículos hipersónicos chinos (Wood y Cliff, 2020). Además, se afirma que el HGV DF-ZF tiene capacidad de portar cabeza nuclear, por lo que no es descartable la participación de la CAEP en este ámbito.

9. Administración Espacial Nacional China / China National Space Administration (CNSA) / 中国国家航天局

Responsable de la administración del espacio civil y la cooperación espacial internacional. La ejecución de los programas espaciales no son su responsabilidad, que recae en cambio sobre CASC y la Agencial Espacial Tripulada de China (que depende del CMC).

CASC y la CNSA tienen sus orígenes en una organización común llamada China Aerospace Corporation, que se fraccionó a finales de los 90 dando lugar a estas dos entidades por separado. Ello explica que CASC sea el principal contratista de la CNSA; que los ensayos del programa DF-ZF se llevaran a cabo en las instalaciones de la CNSA, el Jiuquan Satellite Launch Center; y que el CASC llevara a cabo un ensayo en el julio de 2021 que pusiera en órbita fraccional al HGV DF-ZF.

10. Otros comentarios sobre la estructura B:

Existen algunos indicios de que el sistema de innovación de defensa de China se ha beneficiado de la cooperación con otros países. Por ejemplo, se conoce que en 2017 la University of Central South China anunció un acuerdo de colaboración con la Universidad de Manchester del Reino Unido para desarrollar conjuntamente un nuevo tipo de material de revestimiento cerámico para usar en aeronaves hipersónicas y naves espaciales (Joske, 2018).

Por lo general se afirma que, en el contexto del programa de vehículos de vuelo hipersónico de China, la actividad de patentes y publicaciones más relevante se concentra en el propio ecosistema nacional chino de I+D y no en el resultado de colaboraciones internacionales (BluePath Labs y Chambers, 2022).

4.3. Línea temporal del programa

El conocido como *Proyecto de Ciencia y Tecnología de Vehículos de Vuelo Hipersónico* (高超声速飞行器科技工程) se inicia en el marco del *Plan Nacional de Desarrollo de Ciencia y Tecnología a Mediano y Largo Plazo (2006-2020)* (国家中长期科学技术发展规划纲要). Tan solo dos años antes, en 2004, un grupo de ingenieros aeroespaciales chinos de alto nivel, encabezados por el veterano investigador Liu Xingzhou, había realizado una propuesta al alto mando acerca del desarrollo de vehículos de vuelo hipersónico. Algunos informes también afirman que la investigación en el ámbito hipersónico comenzó a recibir financiación con el establecimiento de los programas 863 y 973, llamados así por haber sido establecidos en marzo de 1986 y 1997 respectivamente, mucho antes del inicio oficial del proyecto de vehículos de vuelo hipersónico (Wood y Cliff, 2020).

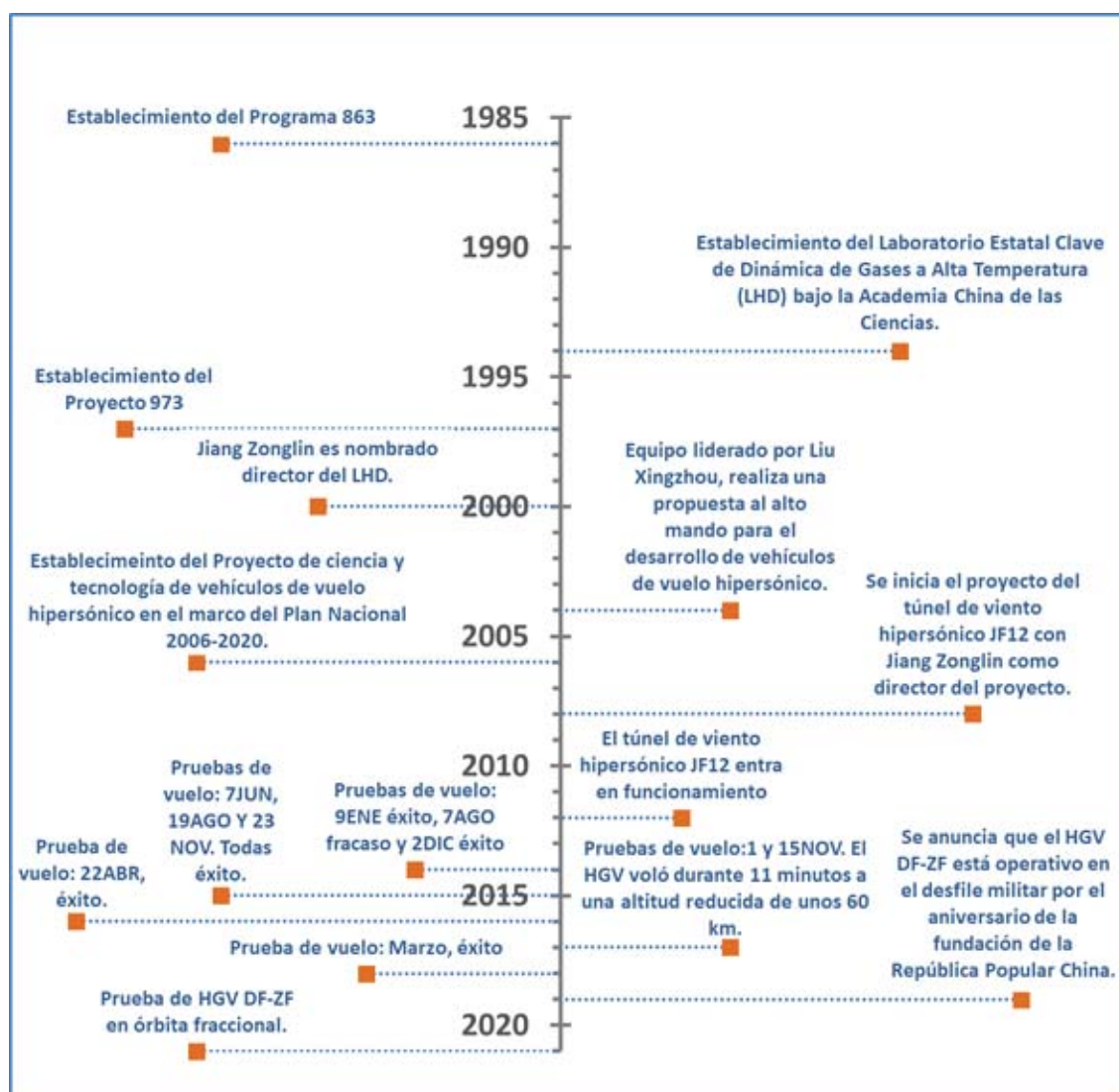


Figura 6. Línea temporal del programa de desarrollo del HGV DF-ZF.

Nota. Elaboración propia con datos provenientes de China Brief, Washington Free Beacon, China Aerospace Studies Institute y The Diplomat.

5. Análisis en aplicación del modelo de factores de Cheung

Para llevar a cabo el análisis de esta investigación se va a emplear como herramienta el modelo de Cheung (2021: 775-801) sobre los sistemas de innovación de defensa nacionales. En este modelo se especifican un conjunto de categorías de factores claves definidos como los responsables de la generación de innovación tecnológica militar, así como las relaciones entre ellos y una tipología de los resultados de innovación.

En primer lugar, se analiza la tipología de resultado de innovación del programa que desarrolló el HGV DF-ZF y a continuación cada una de las categorías de factores claves. El análisis está limitado por la disponibilidad de información del caso de estudio.

5.1. Tipología de resultados

El modelo de Cheung define una tipología de resultados de innovación de ocho niveles, que nombra en los siguientes términos: imitación duplicativa, imitación creativa, adaptación creativa, innovación cruzada, innovación incremental, innovación arquitectónica, innovación de componentes e innovación disruptiva. La tipología de innovación que un sistema de innovación de defensa es capaz de producir da información acerca de la madurez de este siendo, a grandes rasgos, las primeras tipologías muestras de un sistema más limitado y las últimas tipologías las de un sistema más avanzado.

El fruto del programa DF-ZF es la creación de un sistema de misil balístico con vehículo de planeo hipersónico (HGV) que tras haber superado diversos ensayos ha sido puesto en operación. Además, desde que se iniciaron las primeras pruebas de vuelo de este programa el 9 de enero de 2014 hasta que se anunció que el HGV DF-ZF, era un sistema operativo el 1 de octubre de 2019 transcurrieron tan solo cinco años, siendo este el programa de misil hipersónico más corto conocido. El programa deja también un abanico de infraestructura puntera en China para la investigación en tecnología hipersónica como son los túneles de viento.

La tecnología desarrollada para este sistema de armas ha consistido en un incremento de la técnica y el conocimiento en varias áreas científicas, principalmente: la gestión del calor, la aerodinámica, la resistencia a fuerzas G y la navegación. Recordemos que muchos de los misiles balísticos desarrollados por China con anterioridad, experimentaban condiciones hipersónicas en partes de su vuelo, por lo que estos ámbitos de investigación no son nuevos. Lo que diferencia al HGV DF-ZF es la capacidad de mantener velocidades hipersónicas durante periodos prolongados y tener un alto grado de maniobrabilidad y control, lo que ha requerido avances científicos significativos.

El DF-ZF, por ser un HGV no cuenta con un *scramjet*, lo cual sí representaría un avance en cierta manera rompedor, ya que este tipo de reactores suponen un gran reto y una novedad entre los sistemas de armas modernos. En China se avanza en el desarrollo de vehículos hipersónicos con *scramjet*, pero hoy en día el sistema de arma hipersónico que China tiene operativo es el del tipo menos complejo, los HGV.

Por estas razones, se concluye que existen dos tipologías de resultado de innovación de entre las que define Cheung que son las que más características comparten con el programa DF-ZF. Se trata de la innovación incremental y la innovación de componentes.

Para Cheung la innovación incremental, la quinta en la escala de ocho, es la actualización o mejora limitada de los sistemas y procesos existentes desarrollados localmente. La innovación incremental también puede ser la actualización gradual de un sistema a través de la introducción de subsistemas mejorados. En cambio, la innovación de componentes, la séptima en la escala de ocho, implica el desarrollo de nueva tecnología de componentes que se pueden instalar en la arquitectura del sistema existente. La innovación de componentes hace hincapié en las capacidades

de innovación dura, como instalaciones avanzadas de I+D, un cuadro de científicos e ingenieros experimentados e inversiones a gran escala.

El programa DF-ZF se quedaría próximo pero no llegaría a considerarse el nivel de innovación más avanzado, la octava tipología de resultado de innovación, que es la innovación disruptiva. Para Cheung esta requiere avances importantes tanto en la tecnología como en la arquitectura de nuevos componentes y solo lo pueden alcanzar los países con capacidades y personal de investigación y desarrollo de primer nivel mundial junto con grandes recursos financieros y la voluntad de asumir el riesgo de fracaso.

Se considera, por tanto, que en el caso del programa DF-ZF, el sistema de innovación en defensa de China ha demostrado una alta capacidad de resultados innovadores, alcanzando innovación de un grado de complejidad de nivel 5-7 sobre 8.

5.2. Factores catalizadores

Los factores catalizadores son: apoyo de liderazgo de alto nivel, entorno de amenazas externas y oportunidades revolucionarias de avances de productos o procesos. Según Cheung, los catalizadores son la chispa que enciende la innovación de carácter más disruptivo.

Estos factores son principalmente externos al sistema de innovación de defensa y darían pie a toda una investigación por sí mismos por lo que solo se señalarán algunos de los aspectos más relevantes para este caso de estudio.

No cabe duda de que en China los avances tecnológicos en el ámbito hipersónico gozan de respaldo de alto nivel del país. Así lo muestra la continua aprobación de planes y programas de alto nivel de desarrollo tecnológico y la asignación de grandes partidas monetarias que se ven reflejadas en el abundante número de organizaciones y empresas participantes, así como la infraestructura desarrollada de túneles de viento de primera categoría.

En cuanto al entorno de amenazas externas, la instalación de sistemas antimisiles en territorios cercanos a China como Corea del Sur, Japón o la isla de Guam han propiciado que China haya visto amenazados sus intereses (Solem y Montague, 2016: 6-11). Estos hechos, según el modelo de Cheung y la Teoría de la Amenaza-Capacidad de Schmid, han servido como catalizador para el sistema de innovación de defensa de China en el desarrollo de tecnologías hipersónicas. El misil con capacidad hipersónica DF-17 está diseñado para atacar bases y flotas enemigas en el Oeste del Pacífico, según se afirma en un informe del Departamento de Defensa de Estados Unidos para el Congreso de su país sobre seguridad y el ejército chino (Office of the Secretary of Defense, 2022).

En cuanto a oportunidades revolucionarias de innovación, se puede considerar que lo más cercano a este respecto han sido los avances en las prestaciones de los túneles

de viento que han permitido que se investigue y avance enérgicamente en la ciencia en torno a las tecnologías hipersónicas.

Por tanto, los factores catalizadores han sido óptimos para que el sistema de innovación de defensa de China desarrollara el programa DF-ZF.

5.3. Factores de insumos

Los factores de insumos (*inputs*) son: transferencias de tecnología extranjera, entradas de recursos (asignaciones del presupuesto estatal, inversiones en el mercado de capitales), capital humano y la integración civil-militar. Son, por tanto, las contribuciones que fluyen al sistema de innovación de defensa.

En el caso del programa DF-ZF, las transferencias de tecnología extranjeras son una aportación marginal al programa, conociéndose solamente una colaboración internacional entre universidades, la de la University of South Central China con la Universidad de Manchester del Reino Unido. El programa está claramente financiado por asignación de dinero público y llevado a cabo por entidades públicas. Siguiendo el modelo de Cheung, el gran ausente en este proyecto son las inversiones de capital privado. En el caso del programa DF-ZF, el sistema de innovación de defensa de China no contó apenas, por lo menos a alto nivel, con la dinamización y la eficiencia que aporta la participación del sector privado. Se desconoce cuánto dinero público ha sido invertido en el proyecto, sin embargo, las inversiones públicas han sido eficaces y el tiempo empleado en el programa DF-ZF ha sido relativamente corto.

En cuanto al capital humano, se ha podido conocer que los programas de captación de talentos chinos en el extranjero han sido relevantes, por ejemplo, en el personal investigador de la NUDT, la CAS y más específicamente a la hora de fichar al experto Jiang Zonglin para dirigir el Laboratorio Estatal Clave de Dinámica de Gases a Alta Temperatura, así como el proyecto de desarrollo del túnel de viento hipersónico JF12. Por un lado, esto muestra que en China hay necesidad de contratación de expertos que se han formado fuera del país, pero, por otro lado, muestra que en China hay estrategias eficaces a la hora de recuperar ese talento.

Se desconoce si han existido iniciativas para la integración civil-militar en el seno del programa DF-ZF, sin embargo, se ha podido constatar: la participación de algunos laboratorios que investigan en el ámbito de defensa desde universidades civiles, como, por ejemplo: el Laboratorio Estatal Clave de Metalurgia de Polvos; la participación de la NUDT, que colabora en programas de ámbito dual como el de supercomputadoras; y la participación de la CALT, que produce los cohetes Larga Marcha para el programa espacial chino tripulado y también los misiles balísticos DF-17 que acarrean los HGV DF-ZF. Los laboratorios establecidos por el SASTIND y el Ministerio de Educación son una de las herramientas principales para integrar a universidades y a diferentes organismos civiles con el ámbito militar (Joske, 2019: 8-11).

Según el marco teórico de Cheung, los sistemas de innovación de defensa *en desarrollo* se caracterizan por una alta repercusión de las transferencias de tecnología y factores que enfatizan la importancia del papel del Estado, como las agencias gubernamentales. En cambio, un sistema de innovación en defensa *avanzado* se caracteriza por factores de abajo hacia arriba, como la preeminencia del mercado, incentivos que respalden asumir riesgos, la protección de la propiedad intelectual y organizaciones que alientan las actividades de mercado e investigación como corporaciones y universidades.

El sistema nacional de defensa de China en el caso del programa DF-ZF no se ajusta a ninguna de estas dos definiciones, ya que ni las transferencias de tecnología ni el empuje del mercado privado han tenido un papel prioritario. El sistema nacional de defensa de China ha tenido éxito en el desarrollo de este programa pese a no contar con una significativa participación de empresas privadas y basarse casi enteramente sobre organizaciones públicas. Además, estas han sido capaces de generar innovación sin necesidad de contar con elevados aportes de transferencia de tecnología.

5.4. Factores Institucionales

Los factores institucionales son: planes y estrategias, régimen normativo, incentivos, normas de gobernanza, relaciones estado-mercado.

El sistema de innovación de defensa de China está muy determinado por las características políticas de China. El PCCh ejerce el control sobre el sistema, dicta las prioridades y distribuye los medios para que se lleven a cabo. Para ello las autoridades chinas lanzan programas de desarrollo tecnológico, tanto temporales como indefinidos. El programa DF-ZF es un resultado claro del *Plan Nacional de Desarrollo de Ciencia y Tecnología a Mediano y Largo Plazo (2006-2020)* y del *Proyecto de Ciencia y Tecnología de Vehículos de Vuelo Hipersónico* que se formó como consecuencia.

En este caso no parece que tengan una influencia importante las relaciones estado-mercado y se observa un claro dominio de la iniciativa arriba-abajo del gobierno.

5.5. Factores Organizacionales

Las organizaciones son los principales actores dentro del sistema de innovación de defensa y son estructuras formales con un propósito explícito y creados conscientemente. Incluyen empresas, agencias estatales, universidades, institutos de investigación y una diversa gama de unidades organizacionales. También pueden intervenir otro tipo de actores, como los particulares.

Tal y como se muestra en las Figuras 4 y 5, la participación del sistema de innovación de defensa de China en el programa DF-ZF proviene de organismos públicos de diferentes ámbitos. Es reseñable que en el desarrollo de este programa

hayan participado organismos tanto dependientes de la CMC como del Consejo de Estado, lo que muestra coordinación entre ambas grandes escalas jerárquicas.

Dentro del EPL se observa la involucración de organismos de coordinación y de organismos académicos, pero no de la Fuerza de Misiles, encargada de operar el sistema. Bajo el Consejo de Estado se observa la participación de organismos de coordinación, de ministerios, de múltiples organismos académicos, de laboratorios de investigación y de la principal entidad encargada de desarrollar el HGV DF-ZF, la gran empresa de propiedad estatal CASC.

Llama la atención que dentro de la CASC se formara la entidad de investigación CAAA en 2004, especializada en vehículos hipersónicos que operan en el ámbito del espacio cercano, y que muestra la gran relevancia otorgada a este ámbito por las autoridades chinas, así como la flexibilidad de reorganización de sus empresas estatales.

De nuevo el gran actor ausente de este panorama son las empresas privadas, por lo menos a un nivel alto de implicación. Es llamativo que pese a esta falta, considerada por autores como Cheung uno de los elementos principales para conformar un sistema de innovación de defensa avanzado, el programa chino haya alcanzado un nivel de éxito muy elevado.

5.6. Factores de redes y subsistemas

Las redes sociales, profesionales o virtuales permiten a los actores, especialmente a los individuos, los medios para conectarse entre sí dentro y más allá de los sistemas de innovación de defensa, tanto a nivel nacional como internacional. Las redes brindan canales efectivos para compartir información, a menudo de manera más rápida y completa que los vínculos institucionales tradicionales, y ayudan a superar las barreras a la innovación, como la compartimentación rígida.

Por su naturaleza, resulta muy complicado acceder a información al respecto del funcionamiento interno de los departamentos públicos y las formas de relacionarse con el resto de las entidades públicas en el contexto del sistema de innovación de defensa de China.

Por las aportaciones que pueden observarse desde diferentes entidades al programa DF-ZF se percibe que existe una red de comunicación y colaboración científica suficientemente eficaz a la hora de aunar los esfuerzos del mismo ámbito y crear efectos de sinergia para el desarrollo de tecnología de defensa. Es significativo que se haya logrado colaboración desde entidades pertenecientes al EPL, bajo la CMC, y empresas estatales, academias y ministerios, bajo el Consejo de Estado, lo cual se manifiesta en contra de la existencia de compartimentalización en el sistema de innovación de defensa de China. Además, se puede advertir el éxito de algunos programas estatales chinos como los de captación de talento en el extranjero y los de establecimiento de laboratorios de investigación con ámbitos relacionados con defensa en universidades y otras entidades públicas de carácter civil.

5.8. Factores contextuales

Esta categoría cubre el conjunto de diversos factores que influyen y dan forma al entorno general de innovación de defensa. Los elementos contextuales que ejercen una fuerte influencia incluyen el legado histórico, el entorno político nacional, los niveles de desarrollo y el tamaño del país y sus mercados. Los factores contextuales, al igual que los catalizadores, son externos al sistema de innovación de defensa y podrían ser estudiados de forma extensa. Para que estos sirvan en el análisis de este caso de estudio solo se señalarán algunos de los aspectos de mayor relevancia.

En el apartado introductorio de esta investigación se recogen algunas palabras de los discursos de Xi Jinping de los últimos dos congresos del PCCh, de 2017 y 2022. Xi Jinping claramente señala el papel central del PCCh en la política del país como la característica diferenciadora del sistema político chino y como elemento de superioridad frente a otros. Además, se puede comprobar que la importancia de los avances de las capacidades militares del país a través de la tecnología se ha visto sostenida desde el 2017 hasta el 2022 para conformar una «exigencia estratégica para la construcción integral de un país socialista moderno».

Algunos otros datos contextuales relevantes sobre el ámbito de defensa en China es su presupuesto de defensa, que ha crecido a la par que crecía el tamaño su economía. Pese a haber mantenido su gasto en defensa en torno a unas décimas por debajo del 2 % del PIB, durante las últimas décadas el presupuesto de defensa de China ha crecido hasta posicionarse en una nada disputada segunda posición mundial, pero aparentemente lejos del mucho mayor gasto norteamericano, según las bases de datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

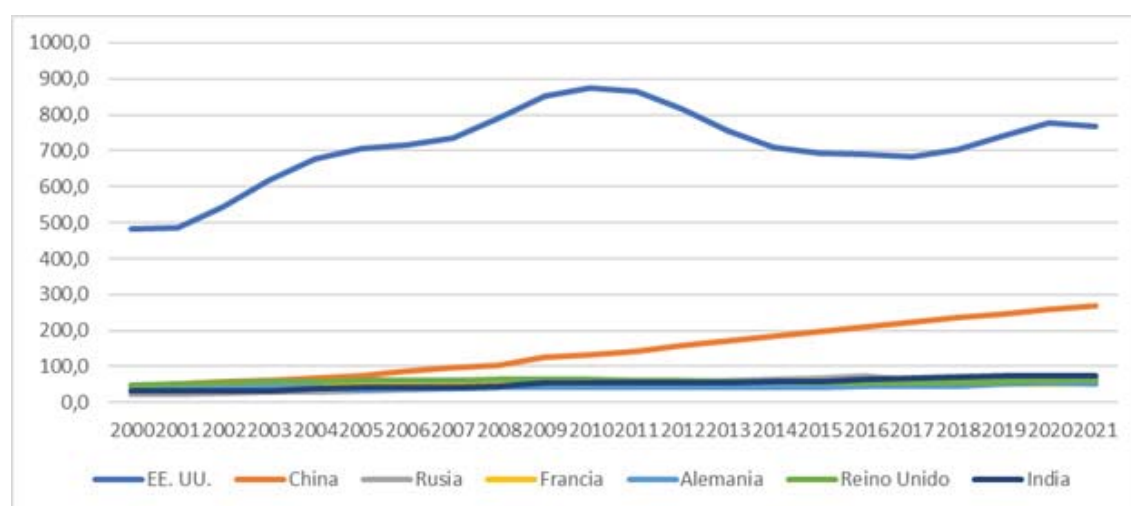


Figura 7. Gasto militar para el periodo de 2000-2021 expresado en miles de millones de dólares basado en la equivalencia del valor con el dólar de 2020.

Nota. SIPRI hace sus propias estimaciones del gasto militar nacional que no siempre concuerda con los datos publicados oficialmente, como es en el caso de China. Datos de: www.sipri.org

Pese a que, desde la comparación del valor monetario, el gasto militar de China parece mucho inferior al de Estados Unidos, bajo la comparativa del factor de cambio de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), lo que tiene en cuenta la diferencia de los costes operativos y de personal en cada país, Peter Robertson (2019), de la Western Australia University, afirmó que el presupuesto de China alcanzaba en 2019 un valor aproximado al 75 % del norteamericano.

Una de las escasas publicaciones oficiales del desglose del presupuesto de defensa de China proviene del Libro Blanco de Defensa de China del año 2019, donde se da a conocer cómo se ha repartido el presupuesto de años anteriores en tres principales categorías: costes de personal, costes de entrenamiento y mantenimiento y costes de equipamiento.

Año	Costes de personal		Costes de entrenamiento y mantenimiento		Costes de equipamiento	
	(MM¥)	(%)	(MM¥)	(%)	(MM¥)	(%)
2010	185.931	34.9	170.047	31.9	177.359	33.2
2011	206.506	34.3	189.943	31.5	206.342	34.2
2012	195.572	29.2	232.994	34.8	240.626	36.0
2013	200.231	27.0	269.971	36.4	270.860	36.6
2014	237.234	28.6	267.982	32.3	323.738	39.1
2015	281.863	31.0	261.538	28.8	365.383	40.2
2016	306.001	31.3	266.994	27.4	403.589	41.3
2017	321.052	30.8	293.350	28.1	428.835	41.1

Tabla 2. Publicación oficial del desglose del gasto en defensa de China (2010-2017) (en miles de millones de yuanes RMB). Fuente: Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China. (2019). *China's National Defense in the New Era*.

De estos datos resulta significativo que la partida destinada a equipamiento es la única que aumenta en cuanto a proporción dentro del presupuesto, aumentando en casi ocho puntos porcentuales en siete años. Esto parece indicar que la prioridad de las autoridades chinas para equipar mejor a sus Fuerzas Armadas se está materializando y se refleja en las partidas presupuestarias.

5.7. Factores de resultados

Los factores de resultados (*outputs*) son: proceso de producción, ventas, demanda del usuario final y comercialización. Esta categoría es responsable de determinar la naturaleza de los productos y procesos que salen del sistema de innovación de defensa.

En el caso del programa DF-ZF, el único usuario y fin que se observa es el de su empleo por parte de la Fuerza de Misiles del EPL como sistema de armas que dote a las Fuerzas Armadas con la capacidad de penetrar sistemas defensivos.

Pese a que no haya sido su principal objetivo, no es descartable que este sistema pueda comercializarse en un futuro, o que algunas tecnologías desarrolladas en el seno de este proyecto puedan ser utilizadas en otros sistemas de armas con fines comerciales. Según las bases de datos del SIPRI, las exportaciones de misiles de fabricación china supusieron un 29 %, 12 % y 13 % del valor total de sus exportaciones militares en los años 2000, 2010 y 2020 respectivamente.

6. Conclusiones

El análisis y las conclusiones alcanzadas en esta investigación están sujetas a la información disponible y reunida en este caso de estudio. La falta de claridad en esta materia supone un obstáculo para la investigación, pero también una oportunidad para la generación de ideas originales.

Tras analizar el programa de desarrollo del HGV DF-ZF se aprecia que tanto los factores catalizadores como los contextuales, que son externos al sistema de innovación de defensa de China, han sido muy favorables al desarrollo del proyecto. Algunos de los factores que más han propiciado la generación de innovación han sido: el fuerte apoyo del alto nivel político, la percepción de amenazas externas de China a las que este programa hace frente y los avances tecnológicos en la creación de túneles de viento, que han permitido acelerar la investigación en el campo hipersónico.

Además, el contexto general político y el específicamente militar también han sido adecuados para el correcto desarrollo del programa. Xi Jinping declaraba en 2022 que los avances en capacidades militares del país a través de la tecnología eran una «exigencia estratégica para la construcción integral de un país socialista moderno» y se conoce que el gasto militar chino de los últimos años ha aumentado robustamente, al ritmo del crecimiento económico de China, y que además este gasto cada vez se centra más en los sistemas de armas.

Por tanto, el programa DF-ZF se ha llevado a cabo bajo condiciones externas muy favorables para el sistema de innovación de defensa de China.

Sin embargo, los resultados alcanzados en el programa DF-ZF no llegan a representar avances tecnológicos rompedores, pero sí incrementales y de componentes. Según el modelo de Cheung, este programa habría alcanzado un nivel de tipología de resultado de 5-7 sobre 8, y se quedaría a tan solo un paso de alcanzar innovación rompedora, la más compleja y avanzada.

El desarrollo del HGV DF-ZF ha requerido importantes avances en la ciencia y tecnología de ámbitos como la resistencia de materiales, la aerodinámica y la navegación. Sin embargo, el HGV DF-ZF no representa un hito de la tecnología que anuncie que China está dejando atrás a otras potencias. Los posibles avances futuros en materia de vehículos de vuelo hipersónico con *scramjet* representarían una tipología de resultado más elevada que la alcanzada por este programa, debido a su mayor complejidad y novedad.

Los tiempos del programa también son un elemento relevante. El programa de desarrollo del HGV DF-ZF ha sido el más corto de los programas de desarrollo de sistemas de misiles hipersónicos, contando desde el inicio de las pruebas de vuelo hasta su puesta operacional. Este hecho es una muestra positiva hacia la capacidad del sistema de innovación de defensa de China. Será relevante comprobar cómo de rápido puede China poner a punto el Xingkong-2, para el que empezó las pruebas de vuelo en 2018.

En el programa DF-ZF no han resultado de peso las contribuciones de transferencias de tecnología, propias de un sistema en desarrollo, pero tampoco se ha dado una elevada participación de empresas privadas, propias de un sistema avanzado, según el modelo de Cheung. El sistema chino es diferente, pero es indudablemente capaz de alcanzar resultados de innovación. Tras el análisis realizado en este caso de estudio, se observa que el enfoque general del sistema de innovación de defensa de China ha sido el de un modelo de movilización estatal selectiva complementado con herramientas de dinamización. En este sistema, las autoridades chinas movilizan y concentran recursos en un grupo selectivo de sectores y organismos, a través de un proceso de asignación estatal de arriba hacia abajo, por lo general basado en una serie de planes de desarrollo tecnológico, pero este modelo es complementado con herramientas de dinamización del sistema como son los programas y políticas de fusión civil-militar, de captación de talento e investigación.

La debilidad más importante observada en el sistema de innovación de defensa de China en el caso del programa de desarrollo del HGV DF-ZF, ha sido la escasa participación a alto nivel de empresas privadas, debido a que según el modelo de Cheung este debería ser un elemento principal.

En cambio, se han observado otros factores que podrían considerarse fortalezas del sistema de innovación de defensa de China y que son sus herramientas dinamizadoras. Son las políticas de fusión civil-militar, los programas estatales de captación de talento del extranjero y los programas de establecimiento de laboratorios de investigación de ámbito militar en universidades públicas u otros organismos civiles que lleva a cabo el SASTIND.

Del programa DF-ZF, destaca como ejemplo de fusión civil militar las importantes contribuciones de la universidad militar NUDT, el Instituto de Mecánica de la CAS, la empresa estatal CASC o las relaciones con el programa espacial de la CNSA, todos ellos organismos involucrados en tecnología de uso dual civil-militar. También el hecho de que los principales túneles de viento hipersónicos estuvieran localizados en organismos de investigación del ámbito militar y civil como la CAAA de la CASC, el Instituto de Mecánica de la CAS o la CAEP del SASTIND.

De los programas estatales de captación de talento se ha identificado que la NUDT se beneficia del «Plan Diez Mil Talentos» y que el Laboratorio LHD del Instituto de Mecánica de la CAS del «Programa Cien Talentos». Además, resalta la captación con este programa del experto Jiang Zonglin para dirigir el Laboratorio LHD y el desarrollo del túnel de viento JF-12.

Algunos de los laboratorios más destacados del programa DF-ZF con lazos de investigación en el ámbito militar son el Laboratorio LHD perteneciente al Instituto de Mecánica de la CAS y el Laboratorio Estatal Clave de Metalurgia de Polvos de la University of Central South China.

Dentro del complejo y amplio entramado público del país el sistema de innovación de defensa de China ha sido capaz de superar la compartimentalización y lograr colaboración entre diferentes organismos para generar sinergias entre empresas estatales, academias nacionales,

Bibliografía

- Allison, G. (2021). *The Great Rivalry: China vs. the U.S. in the 21st Century*, *Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School*. [Consulta: 10 de noviembre de 2022]. Disponible en: <https://www.belfercenter.org/publication/great-rivalry-china-vs-us-21st-century>
- BluePath Labs y Chambers, G. (2022). *An Exploratory Analysis of the Chinese Hypersonics Research Landscape*, *China Aerospace Studies Institute*, [Consulta: 10 de enero de 2023]. Disponible en: <https://www.airuniversity.af.edu/CASI/Display/Article/3235816/an-exploratory-analysis-of-the-chinese-hypersonics-research-landscape/>
- Brown, K. (2014). *Why China Can't Innovate*, *The Diplomat*. [Consulta: 11 de noviembre de 2022]. Disponible en: <https://thediplomat.com/2014/08/why-china-cant-innovate/>
- Bugos, S. (2022). *China Showcases Hypersonic Weapon Near Taiwan, U.S. Tests, V: 2022*. [Consulta: 22 de diciembre de 2022]. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/act/2022-09/news/china-showcases-hypersonic-weapon-near-taiwan-us-tests>
- Cai, G. y Xu, D. (2012). *Hypersonic Vehicle Technology*. Beijing, Science Press.
- Cheung, T. M. (2014). *Forging China's military might: A new framework for assessing innovation*. JHU Press.
- . (2021). *A conceptual framework of defence innovation*. *Journal of Strategic Studies*. Vol. 44, n.º 6, pp. 775-801.
- Cheung, T. M., Mahnken, T. G. y Ross, A. L. (2011). *Frameworks for Analyzing Chinese Defense and Military Innovation*. [Consulta: 23 de agosto de 2021]. Disponible en: https://explore.openaire.eu/search/publication?articleId=od_____325::4e6066f8ce13f03cbo85b84a1d985b7a
- Cordesman, A. H. (2021). *The Biden Transition and U.S. Competition with China and Russia: The Crisis-Driven Need to Change U.S. Strategy*, *CSIS. Arleigh A. Burke Chair in Strategy*. [Consulta: 17 de septiembre de 2021]. Disponible en:

<https://www.csis.org/analysis/biden-transition-and-us-competition-china-and-russia-crisis-driven-need-change-us-strategy>

- Damanpour, F. (1996). Organizational complexity and innovation: developing and testing multiple contingency models, *Management science*. Vol. 42, n.º 5, pp. 693-716.
- Du Plessis, M. (2007). The role of knowledge management in innovation, *Journal of knowledge management*. [Consulta: 5 de octubre de 2021]. Disponible en: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/13673270710762684/full/html>
- Evangelista, M. (1989). Issue-area and foreign policy revisited, *International Organization*. Vol. 43, n.º 1, pp. 147-171.
- Hwang, K. y Huh, H. (2020). Research and Development Trends of a Hypersonic Glide Vehicle (HGV), *Journal of the Korean Society for Aeronautical & Space Sciences*. Vol. 48, n.º 9, pp. 731-743.
- Joske, A. (2018). Picking flowers, making honey, *Australian Strategic Policy Institute*. [Consulta: 13 de febrero de 2020]. Disponible en: <https://www.aspi.org.au/report/picking-flowers-making-honey>
- . (2019). The China defence universities tracker, *Australian Strategic Policy Institute*. V. 25, pp. 8-11.
- Krepinevich, A. F. (1994). Cavalry to computer: The pattern of military revolutions, *The National Interest*, pp. 30-42.
- Molenda, J. (2018). China Conducts Tests of Hypersonic Boost Glide Vehicles, *Missile Threat (Center for Strategic and International Studies)*. [Consulta: 31 de diciembre de 2022]. Disponible en: <https://missilethreat.csis.org/china-conducts-tests-of-hypersonic-boost-glide-vehicles-from-high-altitude-balloon/>
- Ng, J. (2022). China's Hypersonic Testing Surge, *Asian Military Review*. [Consulta: 31 de diciembre de 2022]. Disponible en: <https://www.asianmilitaryreview.com/2022/03/chinas-hypersonic-testing-surge>.
- Office of the Secretary of Defense (2020). Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020, *Department of Defense*. Disponible en: <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>
- . (2022). Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2022, *Department of Defense*. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3230516/2022-report-on-military-and-security-developments-involving-the-peoples-republi/>.

- Preziosi, N. *et al.* (2019). China: Challenges and Prospects from an Industrial and Innovation Powerhouse. Vol. 2022. [Consulta: Feb. 8, 2022]. Disponible en: file:///C:/Users/rodri/Downloads/2019-05-15_china-flagship-report_online.pdf
- Puglisi, A. B. (2020). The Myth of the Stateless Global Society en William C. Hannas y Didi Kirsten Tatlow (eds.), *China's Quest for Foreign Technology*. Routledge, pp. 74-91.
- Robertson, P. (2019). China's military might is much closer to the US than you probably think. *The Conversation*. [Consulta: 7 de julio de 2022]. Disponible en: <http://theconversation.com/chinas-military-might-is-much-closer-to-the-us-than-you-probably-think-124487>
- Ross, A. L. (2010). On military innovation: Toward an analytical framework. *SITC, Policy Brief*. 2010.
- Sapolsky, H., Friedman, B. y Green, B. (2009). *US military innovation since the cold war: Creation without destruction*. Routledge.
- Schmid, J. (2018). The determinants of military technology innovation and diffusion. Disponible en: <https://smartech.gatech.edu/bitstream/handle/1853/59877/SCHMID-DISSERTATION-2018.pdf>
- Sevastopulo, D. (2021). China conducted two hypersonic weapons tests this summer, *Financial Times*. [Consulta: 18 de diciembre de 2021]. Disponible en: <https://www.ft.com/content/c7139a23-1271-43ae-975b-9b632330130b>
- Sevastopulo, D. y Hille, K. (2021). China tests new space capability with hypersonic missile, *Financial Times*. [Consulta: 7 de diciembre de 2021]. Disponible en: <https://www.ft.com/content/ba0a3cde-719b-4040-93cb-a486e1f843fb>.
- Solem, E. y Montague, K. (2016). Chinese Hypersonic Weapons Development, *China Brief*. Vol. 16, n.º 7, pp. 6-11. Disponible en: <https://jamestown.org/program/updated-chinese-hypersonic-weapons-development/>.
- Stephen G. Brooks y William C. Wohlforth (2016). The Once and Future Superpower: Why China Won't Overtake the United States, *Foreign affairs (New York, N.Y.)*. Vol. 95, pp. 91-104. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/43946860>.
- Stokes, M. A. y Cheng, D. (2012). China's evolving space capabilities: implications for U.S. interest. *Project 2049*. [Consulta: 31 de diciembre de 2022]. Disponible en: <https://purl.fdlp.gov/GPO/gpo161037>
- Thompson, V. A. (1965). Bureaucracy and innovation, *Administrative Science Quarterly*, pp. 1-20.
- West, M. A. y Anderson, N. R. (1996). Innovation in top management teams. *Journal of Applied psychology*. Vol. 81, n.º 6, pp. 680.

- Wong, A., Tjosvold, D. y Liu, C. (2009). Innovation by teams in Shanghai, China: cooperative goals for group confidence and persistenc. *British Journal of Management*. Vol. 20, n.º 2, pp. 238-251.
- Wood, P. y Cliff, R. (2020). A Case Study of the PRC's Hypersonic Systems Development, *China Aerospace Studies Institute*, [Consulta: 4 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://www.airuniversity.af.edu/CASI/Display/Article/2334616/a-case-study-of-the-prcs-hypersonic-systems-development>
- Xi, J. (2017), Texto íntegro del informe presentado por Xi Jinping ante XIX Congreso Nacional del PCCh, *Xinhua News Agency*. [Consulta: 15 de febrero de 2021] Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c_136726335.htm
- . (2022). Texto íntegro de informe al XX Congreso Nacional del Partido Comunista de China. Vol. 2022, [Consulta: 22 de diciembre de 2022]. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/zyjh/202210/t20221026_10792080.html.
- Xinhua News Agency (2017). Central South University desarrolló un nuevo material resistente a la ablación a 3.000°C [中南大学研发出耐3000°C烧蚀的新材料], *Xinhua News Agency*. [Consulta: 31 de diciembre de 2022]. Disponible en: http://www.xinhuanet.com//politics/2017-08/21/c_1121519048.htm
- Zabecki, D. T. (2005). Technology and Military Doctrine: Essays on a Challenging Relationship, *The Journal of Military History*. Vol: 69, n.º 2, pp. 603-604. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/3397460>
- Zhao, T. (2020). Conventional long-range strike weapons of US allies and China's concerns of strategic instability. *The Nonproliferation review*. Vol. 27, n.º 1-3, pp. 109-122. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10736700.2020.1795368>

Artículo recibido: 31 de enero de 2023

Artículo aceptado: 27 de abril de 2023

Eloy PEÑA ASENSIO

Grado en Ingeniería Aeroespacial por la Universidad Politécnica de Madrid, Master in Aerospace Science and Technology por la Universidad Politécnica de Cataluña y Master in High Energy Physics, Astrophysics and Cosmology por la Universidad Autónoma de Barcelona.

Afiliación: 1) Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) 2) Instituto de Ciencias del Espacio (ICE, CSIC)

Correo: eloy.pena@uab.cat

Alberto CORONEL TARANCÓN

Doctor en Filosofía por la Universidad Complutense de Madrid con un Máster en Epistemología de las Ciencias Naturales y Sociales. Actualmente es Investigador Postdoctoral Margarita Salas (EU- NextGeneration) y coordinador del Laboratorio Filosófico del Antropoceno y del Decrecimiento.

Afiliación: Universidad Complutense de Madrid (UCM)

Correo: acoronel@ucm.es

Elisa SIMÓ SOLER

Doctora en Derecho por la Universitat de València, Máster en Derecho y Violencia de Género, Máster en Abogacía y Doble grado en Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración Pública por la Universitat de València. Actualmente es Investigadora Postdoctoral Margarita Salas (EU- NextGeneration).

Afiliación: Universitat de València (UV)

Correo: elisa.simo@uv.es

**Prospectiva ante la amenaza de impacto
cósmico: escenarios de riesgo planetario y
desafíos jurídico-políticos**

Foresighting cosmic impact threat: planetary risk scenarios and legal-political challenges

Resumen

La Tierra podría enfrentarse de nuevo al impacto de un gran objeto procedente del cosmos. Este contexto, plausible, aunque poco probable, nos expone como humanidad a un paradigma sin precedentes. Desarrollar estrategias de defensa planetaria deviene imprescindible, así como la necesidad de definir el marco normativo que posibilite su articulación jurídica y política respetando los derechos humanos. Este trabajo ofrece un análisis prospectivo y transdisciplinar situado en una revisión rigurosa de las capacidades científico-técnicas actuales de mitigación de asteroides. A su vez, examina las implicaciones político-jurídicas y bioéticas de los distintos escenarios derivados de la amenaza de impacto cósmico. Mediante un ejercicio de extrapolación, proponemos la figura del *refugiado de impacto* y el *Estado sin territorio* adoptando como referencia los *refugiados climáticos* y los riesgos medioambientales. Al considerar los conflictos geopolíticos y la multiplicidad de actores involucrados, el artículo concluye con la necesidad de generar un sistema de prevención que garantice procedimientos democráticos para la toma de decisiones frente a escenarios catastróficos.

Palabras clave

Defensa planetaria, Impacto cósmico, Prospectiva, Refugiado, Estado sin territorio.

Abstract

The Earth could once again face the impact of a large object from the cosmos. This plausible, if unlikely, scenario exposes us as humanity to an unprecedented paradigm. The development of planetary defence strategies becomes essential, as does the need to define their regulatory framework for enabling its legal and political articulation while respecting human rights. This paper offers a prospective and transdisciplinary analysis based on a rigorous review of the current scientific-technical capabilities of asteroid mitigation. In turn, it examines the political-legal and bioethical implications of various scenarios derived from the threat of cosmic impacts. Through an extrapolation exercise, we propose the figure of the impact refugee and the deterritorialized state by adopting climate refugees and environmental risks as a reference. Taking into account geopolitical conflicts and the multiplicity of actors involved, the article concludes with the need to generate a prevention system that guarantees democratic for decision-making procedures in the face of catastrophic scenarios.

Keywords

Planetary defense, Cosmic impact, Foresight, Refugee, Deterritorialized State.

Citar este artículo:

Simó Soler, E., Peña Asensio, E. y Coronel Tarancón, A. (2023). Prospectiva ante la amenaza de impacto cósmico: escenarios de riesgo planetario y desafíos jurídico-políticos». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 21, pp. 45-74.

I. Introducción

La actividad de nuestro sistema solar ha sido lo suficientemente violenta para moldear nuestro planeta, pero también ha concedido largas etapas de estabilidad en las que la vida humana ha podido prosperar. Hasta el siglo XX, el estudio de catástrofes de escala planetaria estuvo más asociado al lenguaje mitológico y religioso que a lo que, desde parámetros contemporáneos, denominamos conocimiento científico. Hoy vivimos en una época en la que la ciencia y la tecnología han revolucionado nuestra comprensión del universo y la forma en la que nos comprendemos como parte de él. Este proceso de aprendizaje también nos ha permitido tomar conciencia respecto de las amenazas que habían pasado inadvertidas durante miles de años. Observando los cráteres de la Tierra y la Luna, hemos descubierto que nuestro «vecindario cósmico» alberga múltiples peligros para la supervivencia de la vida humana (Morrison *et al.*, 1994).

En la cultura popular, la amenaza de impacto de un asteroide con la Tierra está más cerca de la ciencia ficción que de la ciencia real. Desde *Armagedon* hasta la más reciente *Don't Look Up*, una gigantesca roca con rumbo a la Tierra constituye uno de los tópicos favoritos del cine apocalíptico. A menudo, el peligro de impacto ha sido malinterpretado o exagerado por la lógica del *clickbait* (Shafer *et al.*, 2013; Peterson y Thompson, 2020). Pero aun estando culturalmente relegada al ámbito de la ficción y el sensacionalismo, para la comunidad científica internacional la amenaza de objetos extraterrestres constituye una fuente de creciente interés y preocupación.

De hecho, no es posible excluir la posibilidad de que un escenario de impacto cósmico se sitúe en un futuro cercano. Debido a la naturaleza casi aleatoria del encuentro de objetos en el sistema solar, es decir, la colisión de rocas espaciales, asteroides, cometas y planetas en su movimiento alrededor del Sol, podríamos enfrentarnos a este problema en las próximas décadas. El análisis de las amenazas cósmicas refleja importantes semejanzas con los riesgos medioambientales y, tal y como se expone en este trabajo, sugiere que las estrategias de prevención y mitigación diseñadas para el riesgo de impactos medioambientales pueden servir como modelo para los impactos cósmicos. Por ejemplo, los dispositivos de evacuación y gobierno de poblaciones desplazadas, la figura legal del refugiado, las reflexiones sobre la configuración del Estado, así como las estrategias de comunicación y concienciación respecto de los riesgos, serían útiles en ambos escenarios.

Sabemos que el impacto de un asteroide desencadenó una extinción masiva, y que una colisión cósmica de estas proporciones podría volver a ocurrir (Morrison, 1992; Trigo-Rodríguez, 2022). Aunque la probabilidad no sea significativa para la vida de una generación, cada generación, en la medida en la que hereda un planeta habitable, tiene un compromiso bioético con la defensa del planeta que heredarán las generaciones venideras. En este sentido, la defensa planetaria se enmarca dentro de las llamadas éticas con *orientación a futuro* y como alternativa al *presentismo* ético: nuestra acción o inacción no solo afecta a la vida *actualmente existente*, sino también a la vida de las generaciones por venir.

Ante el riesgo de amenazas con potenciales catastróficos para generaciones futuras, la defensa planetaria asume lo que Hans Jonas denominó el «principio categórico de

responsabilidad, por el cual se acepta el deber de obrar de tal manera que los efectos de la acción sean compatibles con la permanencia de una vida auténticamente humana sobre la Tierra» (Jonas, 1994).

Aplicado a los deberes de la defensa planetaria, este principio nos insta a abordar los problemas y las tareas mismas de la defensa planetaria —cuyo objetivo es la defensa de la Tierra de la amenaza de cuerpos celestes— más allá del tecno-optimismo y del solucionismo tecnológico, por el cual la defensa de la vida terrestre frente a los potenciales efectos catastróficos de un impacto cósmico puede realizarse sin tener en cuenta los elementos jurídicos y políticos implicados en sus operaciones. Contra este modo de abordar el abanico de desafíos que presenta, argumentamos que la defensa planetaria exigirá el despliegue de formas tecnológicas, políticas y jurídicas sin antecedentes en la historia de la humanidad; formas de cooperación que no existen en la práctica actual y de las cuales depende en gran medida la prevención de escenarios catastróficos ligados al riesgo de impacto cósmico. A su vez, argumentamos que los objetivos de la defensa planetaria son perfectamente compatibles con la prevención de escenarios catastróficos vinculados al cambio climático y otros riesgos ambientales, por lo que el avance en dispositivos de prevención y mitigación respecto de impactos cósmicos podría servir a su vez para prevenir y mitigar peligros medioambientales.

Es fundamental anticiparse al futuro de manera creativa y profunda con el objetivo de prepararse para los posibles desafíos que puedan surgir. El método de los escenarios utilizado en este trabajo permite crear historias coherentes e imaginativas sobre futuribles alternativos, desde los más esperados hasta los menos probables (Bishop, Hines y Collins, 2007). Al extrapolar el conocimiento actual sobre escenarios plausibles desde una perspectiva transdisciplinar, podemos identificar amenazas que podrían surgir en el futuro e identificar las estrategias oportunas para prevenir de manera adecuada aquellas situaciones que supongan un riesgo.

El trabajo comienza presentando los antecedentes de impactos cósmicos y el estado de nuestra capacidad de respuesta. Acto seguido, se analizan tres semejanzas en el estudio de los riesgos cósmicos y medioambientales que sirven como punto de partida para el análisis de las problemáticas jurídico-políticas derivadas de la amenaza de impacto cósmico. Este estudio prospectivo parte de los diversos escenarios que plantea la amenaza de un impacto cósmico real basándose en el desarrollo científico-técnico actual: alerta de impacto, deflexión fallida, deflexión parcial y deflexión total. Tras ello, se proponen figuras como los refugiados de impacto y los estados sin territorio y se reflexiona sobre nuevas formas de gobernanza. Seguidamente, se realiza una revisión del marco normativo para finalizar con la formulación de un conjunto de propuestas de futuro.

2. Antecedentes: impactos cósmicos

En 2013, una roca de 19 metros pasó desapercibida a todos los observatorios del mundo al impactar en la ciudad rusa de Cheliábinsk, no así a los cientos de testigos que registraron el evento (Brown *et al.*, 2013). La propia onda expansiva y la energía

que radió mientras se quemaba en la atmósfera ocasionaron 1.600 personas heridas. Una colisión de mayores proporciones tuvo lugar en la sierra siberiana de Tunguska a principios del siglo XX, devastando un área forestal de 2.000 km² (Chyba *et al.*, 1993). Si bien no causó pérdidas humanas, de haberse producido en un área densamente poblada las víctimas hubiesen ascendido a cientos de miles.

Disponemos de evidencias que prueban que el precursor de la última gran extinción masiva fue el impacto de un asteroide: un objeto rocoso de más de 10 km de diámetro que excavó el cráter de Chicxulub (Golfo de México) provocando, además de la devastación de la propia colisión, un repentino cambio climático por el bloqueo de la luz solar y el consiguiente enfriamiento de la temperatura global (Álvarez *et al.*, 1982; Brugger *et al.*, 2017). Se estima que los eventos de este tipo ocurren cada 100 millones de años, habiendo acontecido este impacto hace 67 millones de años, estadísticamente, estamos en el último tercio para recibir otra colisión de una magnitud semejante (Chapman y Morrison, 1994).

Gracias al trabajo de numerosos grupos científicos y al apoyo de las agencias espaciales, se ha reconocido la realidad del peligro de impacto cósmico. Hoy en día se dedican muchos esfuerzos en defensa planetaria: programas de localización y seguimiento de Objetos Cercanos a la Tierra (OCT o NEOs por sus siglas en inglés), evaluación de riesgos y clasificación de Objetos Potencialmente Peligrosos (OPP o PHOs en inglés), desarrollo de estrategias de mitigación o preparación jurídico-política para la reacción humana ante el posible impacto de un asteroide o un cometa (Atkinson *et al.*, 2000; Larson, 2006; Chodas, 2015; Baum, 2018). De aquí en adelante, para facilitar la lectura, nos referiremos exclusivamente al impacto de un asteroide.

Por primera vez, la especie humana es consciente de la violencia cósmica que envuelve al planeta Tierra. Aun así, se estima que actualmente solo hemos observado un tercio de los objetos que atraviesan la órbita de la Tierra capaces de causar daños regionales (140 metros de diámetro con una frecuencia estimada de impacto de 5.000 años) y queda por detectar el 10 % de los OCT de más de 1 km (capaces de causar daños globales llegando a producir 1.000 millones de víctimas) (NASA, 2006; Mainzer *et al.*, 2014).

3. ¿Cuál es nuestra capacidad de respuesta?

En los últimos años, han proliferado las propuestas de mitigación de impactos de asteroides (por ejemplo, impactador cinético, haz de iones, tractor gravitatorio, dispositivo nuclear...), lo que sugiere un panorama prometedor de cara a evitar colisiones catastróficas (Weisbin, 2015; Anthony & Emami, 2018). Sin embargo, ninguna de estas tecnologías está suficientemente evolucionada como para efectuar una acción de defensa efectiva en caso de que un gran cuerpo celeste se dirigiese hacia la Tierra, por lo que nuevos y mayores esfuerzos deben dedicarse desde el punto de vista técnico (Rivkin *et al.*, 2023).

Algunas de estas opciones, los explosivos en general y la nuclear en particular pueden ser contraproducentes. Los primeros, por el riesgo de fragmentación del objeto aumentando su área efectiva de impacto e impidiendo futuros intentos de mitigación (Syal *et al.*, 2013). Los segundos, por los riesgos de guerra nuclear y conflictos violentos (Baum, 2019). La corrección de las órbitas de los asteroides, también llamada *deflexión*, es la estrategia candidata para evitar los impactos con la Tierra, especialmente el impactador cinético, como lo demuestran las misiones espaciales DART (Cheng *et al.*, 2012) y Hera (Michel *et al.*, 2018). El objetivo de estas misiones es realizar el primer ensayo de redireccionamiento de un asteroide binario para evaluar la capacidad de desviar un objeto peligroso mediante el impacto de una sonda espacial artificial.

La misión DART demostró en septiembre de 2022 que es posible alterar la trayectoria de un pequeño asteroide mediante un impacto cinético, en concreto, desviando ligeramente la órbita del asteroide Dimorphos (Daly *et al.*, 2023). Sin embargo, este logro no implica que tengamos la preparación para enfrentarnos a cualquier escenario de riesgo de colisión con objetos espaciales. Aún quedan muchos aspectos por investigar sobre la naturaleza y el comportamiento de los cuerpos celestes que podrían amenazar nuestro planeta, incógnitas como la estructura, la composición y la respuesta mecánica del objetivo pueden dificultar la predicción del resultado (Syal *et al.*, 2016; Tanbakouei *et al.*, 2019).

Además, la capacidad de respuesta estará limitada por el momento del descubrimiento (Greenstreet *et al.*, 2020), que constituye un factor aleatorio: la deflexión será tanto más efectiva cuanto mayor sea el tiempo de observación previo al impacto. Este desconocimiento, unido a las imprecisiones inherentes a este tipo de cálculos astrodinámicos (Rumpf *et al.*, 2020), convierten el contexto de amenaza de colisión en un escenario caracterizado por la incertidumbre.

En la 7.^a Conferencia de Defensa Planetaria (2021) de la *International Academy of Astronautics* (IAA), se realizó un simulacro de impacto donde participaron investigadores de las agencias espaciales e instituciones académicas más importantes del mundo, confirmando la incapacidad actual de protegernos de tal peligro (IAA Planetary Defense Conference, 2021).

Ambas circunstancias (incertidumbre futura y actual incapacidad de deflexión) justifican la necesidad de desarrollar estrategias y programas internacionales que acompañen al desarrollo de las tecnologías disponibles. De hecho, la creciente preocupación de la comunidad científica ha provocado que algunos países realicen los primeros movimientos para incluir esta cuestión en sus agendas estatales. Muestra de ello es la creación de la Agencia Espacial Española, cuyos Estatutos fueron aprobados el 8 de marzo de 2023 por Real Decreto 158/2023. El artículo 2 apartado 3 fija, como fines de la Agencia Espacial, la contribución a la seguridad nacional y la promoción de acciones conducentes a garantizar los objetivos de seguridad y defensa, así como el refuerzo de la necesaria coordinación para maximizar la eficiencia y eficacia de los recursos financieros disponibles para la seguridad, investigación, innovación, tecnología, desarrollo, industria y programas en el ámbito espacial.

Tal y como se menciona en dicho real decreto, el sector espacial se consolida como esencial para la Seguridad Nacional y se subraya que las políticas de seguridad deben estar basadas en la cooperación internacional teniendo en cuenta a todos los actores implicados. De esta manera, se propone la creación de una Agencia Espacial Española que contribuya a ordenar las competencias y facilite el uso de capacidades espaciales. Aunque no se declara explícitamente en el documento, del argumentario del Gobierno puede extraerse que las actividades espaciales y de defensa planetaria pasarán a formar parte de las estrategias de Seguridad Nacional.

A pesar de estos primeros esfuerzos, y debido al vacío legal existente en la materia, todavía estamos lejos de poder dar una respuesta integral y efectiva, que sea garantista de los derechos humanos y que asegure cauces de participación democráticos y un proceso de toma de decisiones transparente. Esta constatación identifica el vaso comunicante entre la ciencia política y la defensa planetaria, precisamente, por el modo en el que las estrategias de mitigación y adaptación que pueden ser útiles para la defensa frente a impactos cósmicos pueden serlo, a su vez, para orientar la defensa de las poblaciones frente a impactos medioambientales.

4. Semejanzas entre riesgos cósmicos y medioambientales

La naturaleza del cambio climático podría describirse como un hiperobjeto, masivamente distribuido en el tiempo y el espacio, multidimensional y con un comportamiento aparentemente caótico (Morton, 2013). Tal y como nos muestran los informes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC), esto hace que la descripción de escenarios catastróficos, el diseño de las estrategias de prevención, mitigación y adaptación exija de la cooperación interdisciplinar y transdisciplinar entre especialistas de los diferentes ámbitos de la comunidad científica internacional. Frente a esta complejidad, la identificación de semejanzas formales en el análisis y estudio de los riesgos cósmicos y medioambientales puede servir para facilitar la predicción de escenarios y la elaboración de planes de acción. Es decir, un asteroide condensa y proyecta riesgos de impacto que la crisis climática disemina.

Por ejemplo, la comunidad internacional debe plantear escenarios de reubicación de poblaciones ocasionados por las condiciones climáticas extremas que algunos territorios experimentan. Las comunidades inuit costeras de Canadá están sufriendo el derretimiento del permafrost y pequeñas islas como Kiribati, Tuvalu, Maldivas o las Islas Marshall podrían quedar sumergidas en un futuro próximo por la subida del nivel del mar. Para evitar que sus habitantes queden en un limbo legal o incluso se conviertan en apátridas, se ha señalado la necesidad de crear un marco aglutinador de normas de *hard law* y *soft law* que garantice los derechos de las personas desplazadas (Yamamoto y Esteban, 2017; Atapattu, 2014). De la misma forma, un impacto cósmico podría conllevar el riesgo de que las regiones afectadas quedaran inhabitables, con el consiguiente desplazamiento de las poblaciones.

Otro ejemplo lo encontramos en la incidencia de la pandemia por la covid-19. Durante su inicio fue ampliamente repetida la consigna «el virus nos iguala a todos». Sin embargo, durante estos dos años se pudo comprobar que las condiciones materiales tanto de los Estados como de los individuos son determinantes a la hora de articular una acción de respuesta. Esta misma problemática podría darse en un escenario de impacto. Aparentemente la amenaza de un asteroide nos iguala como humanidad, cualquier territorio y su población pueden verse en peligro ante un enemigo común que no distingue entre especies, etnias, nacionalidades o grupos sociales, pero de nuevo, las capacidades de respuesta son dispares. Solo unos pocos Estados y empresas cuentan con la tecnología necesaria para proteger a la población.

En suma: los nuevos retos que presenta la crisis climática pueden servir de espejo para afrontar los problemas derivados de un impacto contra la Tierra y, a la inversa, los retos que presenta la amenaza de impacto cósmico pueden ser útiles para enfrentar los riesgos de la crisis medioambiental.

En este sentido, es preciso ir más allá de lo interdisciplinar para pensar la defensa planetaria en términos transdisciplinares. La transferencia de métodos de una disciplina a otra constituye uno de los rasgos centrales de la metodología interdisciplinar. Sin embargo, más allá de la transferencia, la integración metodológica plural hace posible superar las fronteras disciplinarias a través de lo que Basarab Nicolescu denominó la perspectiva *transdisciplinar*: el «proceso según el cual los límites de las disciplinas individuales se trascienden para tratar problemas desde perspectivas múltiples con vistas a generar conocimiento emergente» (Nicolescu, 1998; Matos y Quesada, 2008). Atendiendo a las amenazas cósmicas y ecológicas, el estudio transdisciplinar de los riesgos de impacto cósmico y medioambiental destaca tres grandes semejanzas o isomorfismos que los comunica y entrelaza:

i. la incertidumbre prospectiva; ii. La urgencia temporal y iii. La responsabilidad difusa frente a los efectos.

- i. *Incertidumbre prospectiva*. Las catástrofes naturales y los riesgos de colisión de OPP implican escenarios de *alta incertidumbre*. En ambos casos, el análisis prospectivo y el diseño de protocolos constituyen la mayor garantía de seguridad para las poblaciones afectadas (Velásquez, 2015). Las amenazas de impacto cósmico pueden ser previsibles o imprevisibles, de la misma forma que las catástrofes medioambientales. Por ejemplo, una erupción volcánica, un terremoto, un huracán o un tsunami puede ser previstos o imprevistos (i.e. erupción de la Palma). Otros fenómenos meteorológicos como las olas de calor, las sequías, la desertificación y la glaciación pueden ser pronosticados incluso con décadas de antelación. Lo mismo podría suceder con el riesgo de colisión. En ambos casos, la anticipación constituye el factor decisivo para disminuir las bajas mortales de una catástrofe. Frente a los fenómenos inciertos con capacidad de transformar abruptamente la habitabilidad de grandes regiones, los dispositivos de previsión y evacuación constituyen la mayor garantía para la defensa de las poblaciones.

- ii. *Emergencia temporal.* En el plano temporal, la mitigación de los efectos negativos de un impacto cósmico o medioambiental catastrófico está marcada por su carácter de emergencia, de acuerdo a su definición en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil «Situación de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en una catástrofe» (Ley 17/2015). Debido a la probable destrucción de infraestructuras, el carácter urgente de un impacto catastrófico conlleva una disminución del campo de acciones posibles *in situ*: si las autopistas colapsan o se destruyen, o si las calles y los puertos se ven afectados, solo el transporte aéreo (en ausencia de polvo suspendido en la atmósfera) y marítimo (en función de las regiones) sería efectivo para paliar la situación emergente. En relación con su efectividad y eficacia, la defensa planetaria y medioambiental —o una forma de defensa integral que logre aglutinar ambas (Coronel Tarancón, Simó Soler y Peña Asensio, 2023)— debe priorizar las estrategias de detección y prevención sobre las de adaptación.

Ya provenga de un riesgo medioambiental o cósmico, una situación catastrófica implica que la población damnificada debe ser provista de servicios básicos, como agua, saneamiento, alimentos, refugio, atención sanitaria y protección. Debido al carácter urgente de estos servicios, cada una de ellas requiere organización previa, financiación adicional, ayuda efectiva inmediata y a largo plazo y datos para tomar decisiones y evaluar las intervenciones. La capacidad de respuesta ante la urgencia derivada de impactos cósmicos y medioambientales interpela al principio de responsabilidad de proteger propuesto por Naciones Unidas (2005): la responsabilidad de cada Estado y, subsidiariamente de la comunidad internacional, de proteger a sus poblaciones en situaciones de crisis que supongan una vulneración de derechos humanos. Su traslación requiere de un acotamiento al supuesto de hecho y de una matización de algunos elementos controvertidos como su carácter exclusivamente político (y no jurídico), la determinación del fin humanitario que persiguen las intervenciones (impregnado de intereses geopolíticos o económicos) o el recurso a la fuerza como medio de resolución (militarizando la salida a la crisis), focalizando la mayor atención en la faceta preventiva (Añaños Meza, 2009). Por ello, al principio de responsabilidad de proteger habría que añadir una cláusula de protección *no invasiva*, de lo contrario no sería posible prevenir el uso de la responsabilidad de protección como subterfugio de intereses encubiertos.

- i. *Responsabilidad difusa o compartida.* Tanto en los riesgos de impacto cósmico como medioambiental, no siempre es posible atribuir responsabilidades éticas o políticas de manera directa o simple (Spiegel, 2005). En ambos casos, los desastres consumados podrían ser retrospectivamente asociados con la acción y la inacción estratégica de un número *a priori* indeterminado de actores internacionales. Sin embargo, el desarrollo económico desigual cristalizado en el siglo XXI responsabiliza en mayor medida a aquellas potencias con capacidad financiera y tecnológica para desarrollar estrategias de prevención y mitigación de impactos catastróficos. Por ello, la defensa planetaria y la sostenibilidad medioambiental exigen formas equitativas y justas de cooperación internacional.

Porque no todos los países disponen de los mismos recursos para invertir en estrategias de prevención y mitigación de impactos catastróficos, y no todos los países se ven igualmente expuestos a los efectos planetarios de dichos impactos. Por ello —y este constituye el isomorfismo que engloba a todos los anteriores— tanto la defensa planetaria como la sostenibilidad medioambiental son cuestiones de *justicia global*.

- ii. *Justicia global y cooperación internacional*. Con el estado actual de la ciencia y la tecnología, un único Estado por sí mismo no podría hacer frente a la amenaza que, de materializarse, generaría un daño global (pensemos, por ejemplo, en un impacto regional que causara una súbita alteración del clima o incluso terremotos y tsunamis con repercusiones mundiales). Además, dada la desigualdad de recursos entre Estados y organismos no gubernamentales, la respuesta según este criterio material resultaría completamente descompensada entre unos Estados con medios tecnológicos y otros carentes de cualquier tipo de dispositivo, ni siquiera de programas de observación del cielo y seguimiento de objetos. Por ello, y con un historial a todas luces mejorable en cuanto a la gestión de problemas transfronterizos, una estrategia de mitigación tendría que llevarse a cabo a partir de la coordinación internacional y la creación de una red mundial en la que se dispusiera de actores diversos, recursos tecnológicos, presupuesto y procesos de toma de decisiones democráticos que apelara a una justicia global en el sentido de igual protección y garantías para todas las poblaciones sin distinción (Packer *et al.*, 2013).

De los cuatro elementos señalados, se deduce la necesidad de una aproximación jurídico-política que traspase los límites del «presentismo» (Balashov y Janssen, 2003) y del *solucionismo tecnológico* (Morozov, 2015) que han definido hasta el presente los problemas y las tareas de la defensa planetaria.

5. Análisis prospectivo de la amenaza de impacto cósmico

Como señalamos en el apartado anterior, dado nuestro grado de conocimiento científico y capacidades tecnológicas, el escenario de amenaza de impacto estaría fundado en la incertidumbre. No solo porque se desconozca el momento de la detección y las características del objeto, sino porque, aunque se detectase con suficiente tiempo de antelación, predecir con exactitud la trayectoria y el lugar exacto de colisión podría estar fuera de nuestro alcance. El grado de impredecibilidad de un fenómeno catastrófico influiría en el proceso de toma de decisiones y en la elección de protocolos. Esta incertidumbre (que se trasvasa de lo tecnológico a lo político) constituye uno de los grandes elementos que comunican las tareas y los problemas de la defensa planetaria con las ciencias políticas.

La previsión de la necesidad de cooperar frente al peligro de un impacto cósmico exige un análisis prospectivo realista que facilite una estrategia de gobernanza anticipatoria y una respuesta institucional garantista frente a los escenarios resultantes de un posible

impacto. La complejidad de calcular el punto exacto de colisión dificulta el debate sobre una posible actuación. Si un Estado tiene la capacidad de desviar un asteroide y cambiar el lugar del impacto, se abre la puerta a la discrecionalidad. Irónicamente, si no desarrollamos la tecnología de deflexión no podremos defendernos del encuentro con un asteroide, pero si desarrollamos esta capacidad se desbloquea la posibilidad de un mal uso deliberado con resultados potencialmente apocalípticos (Sagan y Ostro, 1994).

Es el denominado *Dilema Real de la Deflexión*, que afirma que el desarrollo de una misión de defensa planetaria pone necesariamente en peligro vidas que de otro modo no estarían amenazadas, así como activos tangibles e intangibles (Schweickart, 2004). Esta situación hipotética define la intersección entre la defensa planetaria, la política y la bioética: ¿qué criterios podrían ser empleados para dirimir si se debe o no modificar la trayectoria del asteroide? ¿Son los Estados entidades capaces de tomar decisiones éticas ante el peligro de una amenaza de impacto? ¿Podrían los Estados más fuertes adoptar decisiones unilaterales que afectasen a terceros? ¿Qué efectos tendrían en las relaciones internacionales? ¿Se debería priorizar la defensa de territorios densamente poblados, industrializados, dotados de un mayor valor cultural o ecológico?

Atendiendo a las diferencias ligadas al desarrollo económico y tecnológico desigual: ¿cómo afecta el privilegio tecno-epistémico de unos Estados sobre otros (sin recursos para detectar, prevenir o modificar el rumbo de un asteroide) al Dilema Real de la Deflexión? Si tomamos en consideración las semejanzas entre los impactos cósmicos y medioambientales, cabe preguntar: ¿estamos atestiguando el desvío permanente de los impactos medioambientales hacia los países del llamado Sur Global? Si la crisis medioambiental planetaria fuese analizada al trasluz de este dilema, ¿cabría hablar de una *deflexión ecológica* para definir el desvío de impactos medioambientales de unos Estados a otros?

Todas estas preguntas constituyen una mina de reflexión bioética, jurídica y política que entrelaza el análisis de los riesgos cósmicos y medioambientales, al mismo tiempo que simplifica la atribución equitativa de responsabilidades para la persecución de los objetivos de la justicia climática (Borrás y Villavicencio, 2021). A su vez, nos obligan a realizar un ejercicio imaginativo y a futuro, pensando en la interferencia de intereses geopolíticos con las estrategias de prevención y mitigación. Como ideal regulativo, este enfoque permite reconceptualizar la seguridad transnacional según el cual: «todos los actores de la seguridad tienen la responsabilidad de tener en cuenta el impacto global de sus decisiones» (Burke, 2013).

Para abordar los nexos entre la ética, el derecho, la política y la defensa planetaria comenzaremos diferenciando los distintos escenarios en los que la humanidad podría encontrarse con la actual capacidad científico-técnica de deflexión de OPP.

6. Método de escenarios aplicado a la deflexión de objetos peligrosos

Las capacidades científico-técnicas actuales en materia de defensa planetaria nos permiten distinguir cuatro escenarios y los desafíos jurídico-políticos asociados a cada

uno de ellos. Su construcción teórica dependerá de la extrapolación transdisciplinar y no de la mera especulación: no se trata de imaginar, sino de proyectar la información de la que disponemos para construir escenarios hipotéticos a partir de datos empíricos. Por otra parte, en la medida en que los impactos cósmicos constituyen amenazas complejas y multidimensionales, su análisis se puede beneficiar de lo que Edgar Morin (2007) denomina la «lógica del tercero incluido», por la cual las contradicciones irresolubles en un plano del problema pueden resolverse en otro. Por ejemplo, si dos naciones soberanas entran en una disputa, el valor medioambiental de un territorio puede resultar más difícil de reconstruir que las infraestructuras de otro. En este caso, el análisis medioambiental desempata la contradicción entre los intereses legítimos de Estados soberanos.

Haciendo uso de este enfoque, diferenciamos cuatro escenarios principales: alerta de impacto, no deflexión, deflexión parcial y deflexión completa. Como podemos ver en la figura inferior (véase la Fig. 1), distintos escenarios pueden compartir elementos, tal y como se explica a continuación.

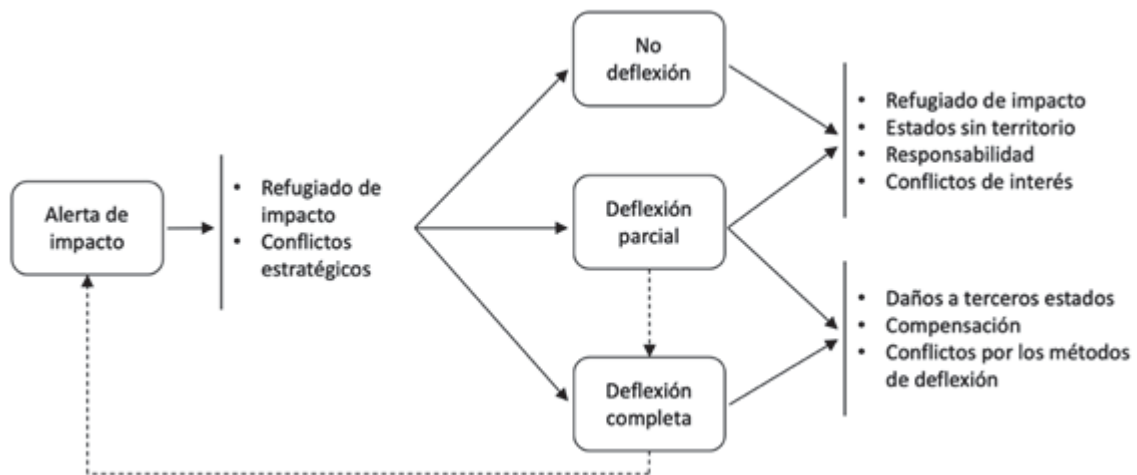


Figura 1. Diagrama sobre los elementos compartidos de cada uno de los escenarios de impacto cósmico planteados. Fuente: elaboración propia.

6.1 Alerta de impacto cósmico

Como se ha mencionado, podría existir un alto grado de incertidumbre en la determinación de la probabilidad de impacto. Justamente por ello, es necesario actuar asumiendo la certeza del impacto con el objetivo de anticipar el peor escenario con la máxima antelación posible.

En primer lugar, la propia noticia de amenaza de impacto podría desencadenar *ipso facto* un fenómeno migratorio hacia regiones de bajo riesgo o, incluso, una migración global hacia el lado opuesto de la Tierra. Estos movimientos poblacionales, candidatos a generar crisis humanitarias y políticas, podrían ser espontáneos o coordinados institucionalmente, así como temporales o permanentes, pero, en cualquier caso, deberían estar respaldados por un marco legal: el refugiado de impacto (figura que

se analizará en el apartado siguiente). Además, podrían surgir diferentes conflictos en cuanto a la estrategia de respuesta seleccionada, ya que la sola intención de optar por determinadas acciones de mitigación generaría tensiones entre Estados.

En segundo lugar, un país podría interpretar como una amenaza a su seguridad que otro Estado pretendiera emplear una técnica peligrosa y cuestionable que generase mayores daños. Pensemos, por ejemplo, en el uso de artefactos explosivos nucleares. Un fallo en el lanzamiento podría provocar un fenómeno de contaminación radiactiva en tierra o a baja altura. Otro ejemplo: una estrategia de mitigación con explosivos podría no destruir el asteroide y producir fragmentos que permanecerían en la misma trayectoria de colisión ampliando el área efectiva de impacto (Syal *et al.*, 2013). Esta situación agravaría la anterior, dificultando intentos posteriores de deflexión y amenazando nuevas regiones en lugar de reducir el riesgo (Rumpf *et al.*, 2020).

Además, un método de mitigación con explosivos óptimo (con un gran potencial destructivo) podría exacerbar tensiones nucleares entre países (Schmidt, 2019) por lo que se debería relegar como *ultima ratio* (Baum, 2019). Siguiendo esta línea, un Estado amenazado podría descartar la utilización de explosivos nucleares y, si fuera esta la única opción, surgiría entonces el debate sobre el alcance de la soberanía nacional y la inexistente obligación de los Estados de ayudar a otros (Drube y Haddaji, 2020). Incluso podrían presentarse situaciones tan perversas como que un Estado no notificara la amenaza de colisión con la intención de reducir el margen de actuación y mejorar su posición en negociaciones de auxilio.

Por otro lado, para maximizar el control operativo y garantizar la mayor capacidad de respuesta, los Estados podrían nacionalizar empresas clave no solo para la estrategia de defensa, sino también para la recuperación económica. Debido a la cada vez mayor necesidad de colaboración público-privada y el surgimiento de megacorporaciones aeroespaciales, un resultado satisfactorio gracias a la intervención del sector privado podría forzar compensaciones o tratos privilegiados.

6.2. No deflexión: fallo o inacción

La inactividad del Estado amenazado o una misión de mitigación fallida podrían dar lugar a un acontecimiento catastrófico. El territorio podría quedar devastado y sus infraestructuras (viviendas, parlamento, hospitales, tribunales, comisarías, empresas...) destruidas. En función de los daños ocasionados, la población previamente evacuada quedaría desplazada de su territorio de forma temporal o permanente (Atapattu, 2014; Ferris, 2010).

En primer lugar, la existencia de un territorio inhabitable, o directamente su extinción física, sugiere la reconfiguración del modelo de Estado-nación bajo el paradigma de los Estados desterritorializados (como se abordará más adelante).

En segundo lugar, si los actores involucrados (Estados, empresas u organismos internacionales) fracasasen en el intento de desviar o destruir el asteroide, no existiría

ninguna obligación legal de ayudar a los Estados afectados por los errores cometidos. En principio, ignorar la solicitud de asistencia no violaría ninguna norma internacional, de ahí la importancia del principio de *responsabilidad bioética* para abordar la elaboración de nuevos compromisos internacionales. Los Estados que, en cada momento histórico, cuenten con una capacidad tecnológica decisiva para el ensayo de deflexión son *a priori* responsables del marco de acción e inacción que despliega su capacidad. Por ello, y para minimizar las consecuencias negativas de desatender a las poblaciones amenazadas, sería necesario determinar de antemano un régimen de responsabilidad compartida que defina y delimite los efectos legales de las decisiones.

En este sentido —tercero—, la participación en la estrategia de mitigación de un tercer actor podría abordarse desde un análisis coste-beneficio en el que no desaparecerían necesariamente los conflictos de intereses. Un Estado podría negar la asistencia a otro por tratarse de un competidor en el mercado global o bien por propósitos geopolíticos. Y, al contrario, un Estado podría ofrecer su colaboración a otro que no dispusiese de la suficiente capacidad tecnológica a través de negociaciones abusivas. De hecho, un escenario de impacto cósmico sitúa en el centro del debate la cuestión del valor de los seres vivos, así como la protección de la biosfera del planeta (Schmidt, 2018), especialmente en un contexto de emergencia climática como el actual, donde la defensa de la vida humana y no-humana se presentan como tareas que, lejos de ser incompatibles, son epocalmente señaladas como inseparables por las organizaciones antiespecistas, ecologistas y ambientalistas (Horta, 2010; Pendergrast, 2016).

6.3. *Deflexión parcial: desviación con impacto*

Este marco engloba las acciones de deflexión del asteroide que, pese a haber modificado el punto de impacto, no han evitado la colisión. En este escenario, el asteroide habría sido desviado parcialmente debido a una capacidad limitada de mitigación o a un resultado fallido de la misión, causando daños en una región que no estaba originalmente en peligro. Todos los elementos son compartidos con el marco anterior: los fenómenos migratorios, los Estados sin territorio, el llamamiento a la cooperación, la responsabilidad por el fracaso de la estrategia y los intereses en conflicto. De manera semejante, podría producirse un impacto posdeflexión si se diera una sucesión de deflexiones unilaterales entre naciones para minimizar sus riesgos, provocando que el objeto impacte en un tercer Estado distinto del inicialmente amenazado.

Sería el caso en el que un primer Estado desviase el asteroide, un segundo Estado lo volviera a desviar y el asteroide finalmente colisionase contra un océano, provocando un tsunami que golpeará la costa de un tercer Estado que no estaba previamente en riesgo. Habría que analizar las consecuencias desde la penalización de los Estados hasta la reclamación de indemnizaciones por parte del Estado afectado. Los intereses geopolíticos y la falta de capacidad tecnológica, así como los desacuerdos en los métodos aplicados, volverían a situarse en primer plano.

6.4. *Deflexión completa: desviación sin impacto*

En principio, evitar el impacto del asteroide sería un éxito. Sin embargo, esto no evitaría encuentros cercanos posteriores típicos de las órbitas de estos objetos (Giorgini *et al.*, 2008). El peligro de impacto podría surgir más adelante amenazando una nueva región de la Tierra.

En primer lugar, al igual que en el caso anterior, un tercer Estado que no estuviese inicialmente bajo alerta podría estar ahora en peligro, y en el caso de una nueva amenaza de impacto tras una primera deflexión, volverían a plantearse dos cuestiones jurídicas: la recompensa al Estado o entidad que haya llevado a cabo con éxito la estrategia defensiva y la reclamación de una indemnización por parte del Estado dañado. El supuesto de un reencuentro peligroso posterior a una desviación supone un reto adicional, ya que *a priori*, en el momento de decidir modificar la trayectoria, no se podría prever con exactitud el punto de impacto en un subsiguiente encuentro cercano, por lo que la imputación de responsabilidad sería altamente compleja.

La diferencia principal entre la deflexión completa y la parcial radica en que, con una estrategia de desvío parcial se podría prever las nuevas áreas con riesgo de impacto. Sin embargo, en una deflexión completa no se podría estimar la zona amenazada en un futuro acercamiento, ya que la dinámica orbital de encuentros cercanos multiplica el grado de incertidumbre en predicciones a medio o largo plazo.

Independientemente del resultado, la acción de mitigación podría llevarse a cabo violando normas de derecho internacional; como, por ejemplo, la prohibición de utilizar armamento nuclear. Esto plantea una aparente contradicción entre el respeto al ordenamiento jurídico y la protección de vidas humanas. Un caso de este tipo debería abordarse estudiando el triple canon de peligro, necesidad y consentimiento (Drube y Haddaji, 2020), replanteando nuevamente los límites de la soberanía nacional en un contexto de amenaza global y las circunstancias que excluyen la ilicitud de un comportamiento que, de otro modo, sería contrario al derecho internacional.

El diseño de mecanismos de penalización de los Estados, compensación o indemnización *previamente acordados* sería la condición indispensable para la toma de decisiones conforme a derecho. Sin embargo, la contraposición de los intereses soberanos, la falta de capacidad tecnológica y los desacuerdos procedimentales definirían la casuística más probable. Frente al escenario de deflexión parcial, por ejemplo, los Estados podrían aceptar la incertidumbre característica de la amenaza de impacto cósmico como oportunidad para aceptar un hipotético *velo de ignorancia* (Rawls, 1971): dado que cualquier región, país o continente podría estar amenazado, tendría sentido formular normas y procedimientos con independencia de la región que resulte amenazada. Como señala Francisco Caballero (2006), los acuerdos ligados a esta incertidumbre son, por principio, indisociables de «la aceptación de un conjunto de restricciones impuestas a favor de principios de justicia».

En todos estos casos, generar un cuerpo legal requiere un conocimiento profundo de los supuestos de hecho específicos. Extrapolar los conocimientos actuales sobre las

técnicas y los posibles resultados constituye un primer paso esencial para la previsión y la prevención de catástrofes.

De los refugiados climáticos a los refugiados de impacto: estados desterritorializados y nuevas formas de gobernanza

La remota posibilidad de que un territorio desaparezca por completo (o se torne inhabitable) conlleva un ejercicio de flexibilidad conceptual tendente a repensar el modelo del Estado-nación moderno, los nuevos fenómenos migratorios, así como redefinir elementos esenciales como la ciudadanía y la autoridad soberana del Estado (Marshall, 2020). Esta flexibilidad conceptual contrasta con la rigidez normativa con la que, hasta la actualidad, se ha negado el reconocimiento jurídico a la figura del *refugiado climático*. Sin embargo, es posible acuñar el concepto de *refugiado de impacto* y pensar acerca de su situación político-jurídica, tomando los debates en torno a los *refugiados climáticos* como modelo y punto de partida.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) no reconocen el término de *refugiado climático*. Una de las principales razones de su rechazo reside en la configuración de la Convención sobre los Refugiados de 1951 que contiene un *numerus clausus* de circunstancias que determinan el estatus de refugiado y que no permiten una interpretación extensiva (Williams, 2008; Biermann y Boas, 2008). Las alternativas restantes consisten en añadir un protocolo sobre migraciones causadas por el clima a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, o bien, crear un nuevo régimen jurídico y político específico, que, en este caso, recogería las necesidades de los refugiados de impacto: reconocimiento, protección y, en su caso, compensación y reasentamiento (Hartmann, 2010; Kostakos *et al.*, 2014).

Como ha ocurrido con la propuesta de refugiado climático, la configuración jurídico-política del *refugiado de impacto* hace necesario abordar varios aspectos relacionados con el movimiento migratorio: los motivos (vinculados a los posibles escenarios expuestos anteriormente), la duración (temporal o permanente) y la dimensión (nacional o internacional) (Biermann, 2008). Cada una de las posibilidades implicaría un plan de acción específico por parte del Estado amenazado, los Estados tecnológicamente desarrollados y la comunidad internacional.

A diferencia de la figura del apátrida, persona física sin nacionalidad, los refugiados de impacto serían personas con nacionalidad y bajo la protección de las leyes de un Estado sin territorio o desterritorializado, es decir, una nueva figura emergería, la de ciudadano sin territorio o *atérrida*. Bajo este planteamiento subyace el concepto de *nación exsitu* propuesto por Burkett (2011):

«[Sería] un estatus que permitiría la existencia continuada de un Estado soberano, dotado de todos los derechos y beneficios de la soberanía de los Estados-nación, a perpetuidad. Protegería a las personas forzadas a abandonar su lugar de origen, sirviendo como una entidad política que permanecería constante incluso cuando sus ciudadanos establecieran su residencia en otros Estados. Es un medio para conservar el Estado existente

y mantener los recursos y el bienestar de sus ciudadanos -en lugares nuevos y dispares- al cuidado de una entidad que actúa en el mejor interés de su pueblo».

Como efecto de las migraciones masivas, las formas de gobierno tradicionales se verían alteradas, pudiendo proyectar una *co-sub-gobernanza* en un escenario de territorio geográficamente extinto por un impacto y una población migrada y acogida por otro Estado. Se trataría de aquella forma de gobierno que puede requerir de estrategias de cooperación entre las instituciones del Estado desplazado y el de acogida, favoreciendo una suerte de gobernanza conjunta o bien la generación de un subgobierno en los marcos del Estado de acogida. Además, resulta inevitable formular una serie de interrogantes dirigidos a encontrar soluciones a esta situación hipotética pero plausible. ¿Reconocería la comunidad internacional los Estados sin territorio? ¿Se legalizarían los gobiernos en el exilio? ¿Se reubicarían las poblaciones movilizadas en otros territorios ofreciéndoles amparo legal? ¿En qué casos podrían producirse cesiones provisionales de territorio entre Estados? ¿Se financiaría la reconstrucción de Estados desterritorializados? (Douglas, 2017).

Este tipo de cuestiones han sido objeto de debate atendiendo a los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Woodward, 2019). Para conservar su soberanía, un sector doctrinal recomienda la creación de naciones *ex-situ* basadas en un sistema de tutela política, gobiernos en el exilio o Estados desterritorializados como posibilidades en el ámbito del derecho internacional.

Pensando en la gestión no presencial del gobierno y las posibilidades que ofrece la tecnología (como se ha podido comprobar durante la pandemia por la covid-19) podrían emerger nuevas formas de gobernanza virtual con instituciones digitalizadas (Fountain, 2014). Una suerte de meta-Estado-nación con órganos constitucionales alojados en servidores web, y que haría posible nuevos modelos de democracia. Aunque de naturaleza inevitablemente especulativa, la posibilidad de un Estado semejante exige reflexionar sobre la legitimidad fáctica de los Estados virtuales, o sobre el ejercicio del monopolio legítimo de la violencia a un entorno digital. A pesar de su relevancia, ambos problemas escapan a los límites formales y materiales de este trabajo.

En todo caso, tratándose de un campo de estudio por explorar y de propuestas incipientes, cuanto antes se definan las medidas y los mecanismos de gobernanza apropiados, en mejor posición se hallarán los gobiernos y las poblaciones. En este sentido, es importante decidir el proceso de toma de decisiones desde una vertiente orgánica y procedimental.

Decisiones y procedimientos: hacia una defensa planetaria democrática y garantista

Algunas advertencias relacionadas con los actores implicados en defensa planetaria se comparten con la migración climática. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (Estados Unidos, China, Rusia, Francia y Reino Unido, son algunos de los mayores emisores de gases de efecto invernadero al tiempo que pueden asumir el liderazgo en la respuesta a las catástrofes climáticas (Hartmann,

2010). En las estrategias de mitigación de OPP se da la misma paradoja. Estos mismos Estados podrían tener la capacidad tecnológica, y simultáneamente, tienen el derecho de veto. Dicho solapamiento se traduce en una excesiva concentración de poder que invita a buscar herramientas para democratizar el oligopolio tecnopolítico de la defensa planetaria.

Los conflictos decisionales podrían incrementar su complejidad valorando la afectación al derecho a la legítima defensa individual o colectiva si un Estado no tiene la capacidad tecnológica para preparar la deflexión. En caso de veto, el Estado amenazado podría invocar el artículo 51 de la Carta de la ONU o justificar la acción como necesaria, eludiendo el veto de acuerdo a la legalidad. En este sentido, surgen dos situaciones hipotéticas que merecen consideración.

En primer lugar, el derecho de veto podría entenderse como un derecho de autodefensa individual si la estrategia de deflexión afectase potencialmente a uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En segundo lugar, las discrepancias en la evaluación del peligro podrían llevar a posiciones divergentes sobre la justificación de una acción de defensa planetaria. Algunos miembros podrían considerar que las consecuencias del impacto son asumibles o que la probabilidad del impacto no requiere misiones de mitigación, debiendo consensuar un umbral que atienda no solo a balances económicos, sino también a la subjetividad del valor sociocultural (Drube y Haddaji, 2020).

En este ámbito se mantiene la posible interferencia de intereses geopolíticos espurios. Como argumenta Schmidt (2018), «podemos decir que todas las personas tienden a querer salvar el mundo, pero la cuestión es cuánto abarca el mundo que querrían salvar. Salvar a la humanidad puede ser para algunos una palanca para objetivos políticos internos». Una afirmación a la que sigue el duro reconocimiento de que «no hay ninguna razón por la que debamos suponer que el *modus operandi* cambiaría en defensa planetaria». Esto debería instar a evitar planteamientos ingenuos que presupongan comportamientos racionales por parte de los Estados para la defensa del planeta, por lo que habría que enfatizar la importancia de la gobernanza de riesgos y el rol de los sistemas de inteligencia para la protección de la seguridad nacional más allá de los pactos o tratados ratificados (García Hom y Moles Plaza, 2013).

En este sentido, abordar el sistema de toma de decisiones desde un enfoque procedimental y orgánico se convierte en una prioridad. Los actores implicados deberían considerar la influencia de la política y las luchas de poder debido a la ausencia de un marco jurídico sólido, así como la perturbación en el ejercicio de la democracia. Sin esta garantía, «las actividades singulares de defensa pueden convertirse en un factor desestabilizador, desencadenar carreras armamentísticas y destruir el equilibrio entre las principales potencias, no solo en el espacio sino también en la Tierra» (Drube y Haddaji, 2020).

A pesar de que constituyen aspectos estrictamente políticos, las disquisiciones en torno a ellos no deben separarse de la esfera tecnológica y de los avances de la ciencia. Cabría determinar qué institución será la encargada de tomar las decisiones. ¿Serán

los Estados con capacidad tecnológica, el Consejo de Seguridad de la ONU o una institución específica creada *ad hoc*? ¿Una acción *in extremis* de defensa planetaria podría ser unilateral? Si el propósito es democratizar el proceso de toma de decisiones, ¿sería el referéndum un instrumento válido? Se trata, en efecto, de preguntas a las que habrá que dedicarles tiempo de reflexión y las respuestas deberán pactarse de antemano para evitar conflictos cuya escala de tensión podría incrementarse por la inmediatez de la decisión y los daños generados debido al fracaso o a la inacción. Por ello debe considerarse que, en defensa planetaria, el ámbito político-jurídico es inseparable del desarrollo tecnológico.

Tomando en consideración las circunstancias de los grupos más vulnerables, los Estados deben asumir que la amenaza de impacto de un asteroide contra la Tierra pone en riesgo a todo el planeta, independientemente del resultado final. Deben adoptarse medidas anticipatorias desde el punto de vista del derecho internacional junto a las técnicas de mitigación más seguras y efectivas, haciendo especial énfasis en el desarrollo de soluciones democráticas para proteger a la humanidad de una amenaza cósmica.

Marco jurídico y propuestas de futuro

Por regla general, la sociedad y sus demandas preceden al derecho. Existe así una multiplicidad de ejemplos de esta dinámica jurídica generalizada, desde la bajada de impuestos y el reconocimiento del matrimonio homosexual, hasta el acceso a la educación y la prohibición de los plásticos de un solo uso. Sin embargo, en defensa planetaria, el proceso debe construirse a la inversa. La ciencia y el derecho deben anticiparse a la aparición del supuesto de hecho, dado que sería inimaginable esperar que se produjera una colisión para regular este escenario.

En una situación en la que a) la capacidad tecnológica está en manos de grandes potencias mundiales; b) existen actores privados con más poder que algunos Estados para la toma de decisiones de repercusión global y c) el proceso de toma de decisiones no está definido de antemano, el equilibrio de poder puede verse alterado. En consecuencia, algunos aspectos jurídicos deben abordarse teniendo en cuenta los intereses geopolíticos y la probable distribución multipolar del poder global en materia de defensa planetaria.

En cualquier caso, cabría diseñar un marco jurídico regulador y definir la actuación y responsabilidad de los Estados (Bucknam y Gold, 2008; Rusek, 2022). El *Corpus Iuris Spatialis* se compone de cinco instrumentos principales ratificados por la mayoría de los Estados (*Outer Space Treaty, Rescue Agreement, Liability Convention, Registration Convention, Moon Agreement*), los cuales no constituyen un régimen normativo específico. Abarcan cuestiones relativas a la obligación de informar y actuar, la legalidad de los métodos de defensa planetaria, el régimen de responsabilidad y aspectos relacionados como los desechos espaciales y el papel de las entidades no gubernamentales.

Sería apropiado iniciar su regulación teniendo en cuenta que el principal inconveniente es el elevado margen de incertidumbre. Por ello, convendría llegar a

acuerdos vinculantes lo suficientemente amplios como para generar consensos y que se adapten a las circunstancias concretas de la colisión. Cuanto más detalladas sean las estrategias de defensa planetaria, mayor será la seguridad jurídica para los Estados y la ciudadanía.

En cuanto al sistema de responsabilidad, resultaría pertinente abordarlo desde una doble vertiente: la que hace referencia a la *situación resultante de una violación del derecho internacional* y la que incluye *el deber de indemnizar los daños*, generando un marco que podría resumirse de la siguiente manera: «un Estado puede ser considerado internacionalmente responsable de un hecho ilícito aunque no exista un daño material; un Estado puede ser considerado internacionalmente responsable del daño causado aunque no haya actuado ilícitamente» (Drube y Haddaji, 2020).

Ambos parámetros deben ser analizados en detalle, así como la exención de responsabilidad. Las causas legales y legítimas por las que se podría violar el derecho internacional deberían adaptarse al contexto de amenaza de impacto cósmico. Como considera el SMPAG (*Space Mission Planning Advisory Group*):

«En la práctica podría resultar difícil llevar a cabo una evaluación exhaustiva de si en un caso concreto se cumplen las condiciones específicas para invocar las circunstancias que excluyen la ilicitud, como por ejemplo si la amenaza de un OCT constituye un “peligro grave e inminente”, si un determinado método de mitigación es “la única forma” disponible para salvaguardar los intereses en peligro por el posible impacto del OCT y si los intereses esenciales de otros Estados se ven gravemente perjudicados (Drube y Haddaji, 2020)».

Asimismo, la exención de la responsabilidad del Estado por los daños causados en la acción de mitigación podría entenderse como un incentivo para la nación, el organismo o la empresa que lleve a cabo la misión (Drube y Haddaji, 2020). El caso extremo, pero aun así factible, de una amenaza inminente de extinción masiva podría exigir un replanteamiento de los supuestos excepcionales en garantía de un bien superior y único, como es la humanidad en su conjunto. Los países privilegiados, en este caso por disponer de suficiente capacidad tecnológica o recursos, tendrían el deber ético de mitigar el impacto del asteroide siguiendo la máxima de que todos los miembros de la comunidad humana deben ser tratados como iguales, con el objetivo de evitar la injusticia estructural y buscar la igualdad relacional (Heilinger, 2020). Una vez más, se trata de un ejercicio de ajuste de las normas a una situación de hecho sin precedentes.

Teniendo en cuenta todos los criterios anteriores, y asumiendo las diferencias entre el cambio climático y una amenaza de impacto cósmico, la acción institucional para mitigar el calentamiento global podría servir de marco referencial para afrontar un problema transnacional que requiere una acción conjunta. Siguiendo los pasos de la lucha contra el cambio climático, sería conveniente celebrar foros de trabajo internacionales para comenzar a planificar las directrices de defensa planetaria. La *International Asteroid Warning Network*, la *Planetary Defense Coordination Office* o el *Space Mission Planning Advisory Group* podrían liderar una conferencia en la que se

debatiera la creación de un futuro tratado de defensa planetaria, prestando especial atención al fenómeno migratorio. Generar espacios de diálogo resulta fundamental, ya que, tal y como anuncia Schmidt (2018), «[l]a defensa planetaria nos brinda la oportunidad de pensarnos como una sola especie interconectada e interdependiente y tenemos la responsabilidad de dejar de pensar que somos nuestros propios enemigos, porque de lo contrario no sobreviviremos mucho tiempo».

7. Conclusiones

La experiencia con la covid-19 y la lucha contra el cambio climático han puesto en evidencia la actual incapacidad del ser humano para coordinar y prevenir escenarios catastróficos. Por ello, la defensa planetaria constituye una oportunidad histórica y política sin precedentes para desplegar nuevas formas de actuación conjunta para la defensa de la vida humana y no humana en el planeta Tierra. Conforme a este objetivo, hemos constatado que el estado actual de la defensa planetaria no puede prescindir de la cooperación jurídico-política para cumplir sus objetivos programáticos.

Ante la ausencia de antecedentes, es necesario remarcar la necesidad de invertir el esquema tradicional en el que las demandas sociales preceden al derecho. Haciendo un ejercicio de extrapolación transdisciplinar y utilizando el método de los escenarios, es posible advertir que la incertidumbre y la cooperación se constituyen como elementos principales en las estrategias de mitigación de OPP.

El análisis científico y prospectivo de los impactos cósmicos revela, en primer lugar, que la amenaza de colisión constituye un riesgo real que, por sus potenciales efectos catastróficos, no puede ser descartado basado en su baja probabilidad. El riesgo existencial implícito en los impactos cósmicos interpela a los principios de precaución y responsabilidad para la defensa de las condiciones de habitabilidad de la Tierra para las futuras generaciones.

En segundo lugar, todos los escenarios que podrían acontecer ante una amenaza de impacto cósmico (alerta de impacto, no deflexión, deflexión parcial o deflexión completa) invitan a reflexionar sobre el actual privilegio tecno-epistémico de los Estados con capacidad potencial de mitigación, lo que compone tanto un grave riesgo para los Estados vulnerables como un peligro para el equilibrio multipolar entre potencias a la hora de efectuar estrategias de defensa.

En tercer lugar, el texto confirma la necesidad de anticipar nuevos contextos, nuevas figuras jurídicas y nuevas formas de gobernanza (refugiados de impacto, Estados sin territorio, co-sub-gobernanza y gobernanza virtual) como instrumentos que favorezcan la capacidad preventiva en la elaboración de normativa, protocolos y programas gubernamentales de seguridad nacional y planetaria.

Solo el análisis prospectivo puede facilitar que los criterios de justicia, equidad y proporcionalidad imperen sobre los privilegios y las relaciones de fuerza en escenarios potencialmente catastróficos. Ante una amenaza de impacto cósmico, la aproximación

jurídico-política y bioética concluye la necesidad de promover la aceptación de restricciones por parte de los Estados soberanos como acción indispensable para la actuación coordinada conforme a los derechos humanos. En definitiva, la anticipación deviene la mejor estrategia para garantizar los derechos humanos y, en última instancia, la supervivencia de la humanidad.

Bibliografía

- Añaños Meza, C. (2009). La «responsabilidad de proteger» en Naciones Unidas y la doctrina de la «responsabilidad de proteger». *Revista UNISCI*. N.º 21, pp. 164-192.
- Álvarez, L.W. *et al.* (1982). Extraterrestrial cause for the Cretaceous-Tertiary extinction. *Science*. Vol. 208, n.º 4448, pp. 1095-1108.
- Anthony, N. y Emami, M. R. (2018). Asteroid engineering: The state-of-the-art of Near-Earth Asteroids science and technology. *Progress in Aerospace Sciences*. N.º 100, pp.1-17.
- Atapattu, S. (2014). Climate Change: Disappearing States, Migration, and Challenges for International Law. *Wash. J. Envtl. L. y Pol'y*. Vol. 4, y pp. 1 y ss.
- Atkinson, H., Tickell, C. y Williams, D. (2000). *Report of the task force on potentially hazardous near Earth objects*.
- Balashov, Y. y Janssen, M. (2003). Presentism and relativity. *The British journal for the philosophy of science*. N.º 54(2), pp. 327-346.
- Baum, S. D. (2019). Risk–risk tradeoff analysis of nuclear explosives for asteroid deflection. *Risk analysis*. Vol. 39, n.º 11, pp. 2427-2442.
- . (2018). Uncertain human consequences in asteroid risk analysis and the global catastrophe threshold. *Natural Hazards*. Vol. 94, n.º 2; pp. 759-775.
- Biermann, F. y Boas, I. (2008). Protecting climate refugees: the case for a global protocol. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*. Vol. 50, n.º 6, pp. 8 -17.
- Bishop, P., Hines, A. y Collins, T. (2007). The current state of scenario development: an overview of techniques. *Foresight*. N.º 9(1), pp. 5-25.
- Borrás P. S. y Villavicencio Calzadilla, P. (2021). Justicia climática: visiones constructivas desde el reconocimiento de la desigualdad. *Justicia climática*, pp. 1-556.
- Brown, P. *et al.* (2013). A 500-kiloton airburst over Chelyabinsk and an enhanced hazard from small impactors. *Nature*. N.º 503(7475), pp. 238-241.
- Brugger, J., Feulner, G. y Petri, S. (2017). Ba'ý, it's cold outside: Climate model simulations of the effects of the asteroid impact at the end of the Cretaceous. *Geophysical Research Letters*. Vol. 44, n.º 1, pp. 419-427.

- Bucknam, M. y Gold, R. (2008). Asteroid threat? The problem of planetary defence. *Survival*. Vol. 50, n.º 5, pp. 141-156.
- Burke, A. (2013). Security cosmopolitanism. *Critical Studies on Security*. Vol. 1, n.º. 1, pp. 13-28.
- Burkett, M. (2011). The Nation Ex-Situ: On climate change, deterritorialized nationhood and the post-climate era. *Climate law*. Vol. 2. N.º 3, pp. 345-374.
- Caballero, J. F. (2006). La teoría de la justicia de John Rawls. *Voces y contextos*. N.º 2(1), pp. 1-22.
- Chapman, C. R. y Morrison, D. (1994). Impacts on the Earth by asteroids and comets: assessing the hazard. *Nature*. N.º 367(6458), pp. 33-40.
- Chodas, P. (2015). Overview of the JPL Center for NEO Studies (CNEOS). *EAAS/ Division for Planetary Sciences Meeting Abstracts#*. N.º 47, pp 214-09.
- Chyba, C. *et al.* (1993). The 1908 Tunguska explosion: atmospheric disruption of a stony asteroid. *Nature*. N.º 361(6407), pp. 40-44.
- Cook, J. *et al.* (2016). Consensus on consensus: a synthesis of consensus estimates on human-caused global warming. *Environmental Research Letters*. Vol. 11, n.º 4, 2016, p. 048002.
- Coronel Tarancón, A., Simó Soler, E. y Peña Asensio, E. (2023). Defensa Planetaria Integral. Un nuevo concepto de seguridad para el Antropoceno. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho* (aceptado).
- Daly, R. T *et al.* (2023). Successful Kinetic Impact into an Asteroid for Planetary Defense. *Nature*. N.º 616, 443-447.
- Douglas, C. (2017). Sea Level Rise, Deterritorialized States and Migration: The Need for a New Framework. *The center for climate and security*. N.º 39, pp. 1-7.
- Drube, L. y Haddaji, A. (2020). Planetary defence legal overview and assessment. *Planetary Defence Legal Overview and Assessment SMPAG-RP-004*, pp.1-97.
- Ferris, E. (2010). Natural disasters, conflict, and human rights: tracing the connections. *The Brookings Institution. Presented at Brookings-Bern Project on Internal Displacement*. Texas.
- Fountain, J. E. (2014). *La construcción del Estado virtual: Tecnologías de información y cambio institucional*. CIDE. Vol. 1.
- García Hom, A. y Moles Plaza, R. J. (2013). Gestión del conocimiento, gobernanza de riesgos y análisis de inteligencia. *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*. N.º 14, pp. 13-24.
- Giorgini, J. D. *et al.* (2008). Predicting the Earth encounters of (99942) Apophis. *Icarus*. Vol. 193, n.º 1, pp. 1-19.

- Greenstreet, S. *et al.* (2020). Required deflection impulses as a function of time before impact for Earth-impacting asteroids. *Icarus*. Vol. 347, p. 113792.
- Hartmann, B. (2010). Rethinking climate refugees and climate conflict: Rhetoric, reality and the politics of policy discourse. *Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association*. Vol. 22, n.º 2, pp. 233-246.
- Heilinger, J. C. (2020). *Cosmopolitan responsibility: Global Justice, Relational Equality, and Individual Agency*. Berlin, De Gruyter.
- Horta, O. (2010). What is speciesism?. *Journal of agricultural and environmental ethics*. Vol. 23, n.º 3, pp. 243-266.
- IAA Planetary Defense Conference (2021). *Summary Report 2021*. 26 April-30 April 2021, Vienna. Disponible en: <https://iaaspace.org/wp-content/uploads/iaa/Scientific%20Activity/conf/pdc2021/pdc2021report.pdf>
- Jonas, H. (2014). *El principio de responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. Herder Editorial.
- Kostakos, G., Zhang, T. y Veening, W. (2014). *Climate Security and Justice for Small Island Developing States*. The Hague Institute for Global Justice.
- Larson, S. (2006). Current NEO surveys. *Proceedings of the International Astronomical Union*. Vol. 2, n.º S236, pp. 323-328.
- Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. *BOE* N.º 164, de 10 de julio de 2015.
- Mainzer, A. *et al.* (2014). The population of tiny near-Earth objects observed by NEOWISE. *The Astrophysical Journal*. Vol. 784. N.º 2, pp. 110-117.
- Marshall, N. (2020). Climate migration and loss: exploring the conceptual borders of citizenship, sovereign authority, and the deterritorialized state. *Development*. Vol. 63, n.º. 1, pp. 20-26.
- Michel, P., Küppers, M. y Carnelli, I. (2018). The Hera mission: European component of the ESA-NASA AIDA mission to a binary asteroid. *42nd COSPAR Scientific Assembly*. Vol. 42, B1.1-42-18.
- Morin, E. (2007). Complejidad restringida, complejidad general. *Sostenible*. N.º 9, pp. 23-49.
- Morrison, D., Chapman, C. R. y Slocic, P. (1994). The impact hazard, en Gehrels, Tom (ed.), *Hazards due to Comets and Asteroids*. Tucson, University of Arizona.
- Morrison, D. (1992). *The Spaceguard survey: report of the NASA international near-Earth-object detection workshop*. NASA.
- Morozov, E. (2015). *La locura del solucionismo tecnológico*. Vol. 5010. Katz Editores y Capital Intelectual.

- Morton, T. (2013). *Hyperobjects: Philosophy and Ecology after the End of the World*, U of Minnesota Press.
- Naciones Unidas. Asamblea General. (2005). *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, A/RES/60/I, 24 Octubre.
- NASA (2006). *2006 Near-Earth Object Survey and Deflection Study*. NASA Headquarters, Washington, DC.
- Nicolescu, B. (1998). *La transdisciplinariedad, una nueva visión del mundo. Manifiesto*. Paris, Ediciones Du Rocher.
- Packer, J., Kurr, J. y Abelkop, A. D. (2013). The policy trajectory of United States asteroid deflection planning. *Timely Interv. A Transl. J. Public Policy Debate*. N.º 1 (1).
- Pendergrast, N. (2016). Environmental concerns and the mainstreaming of veganism, in Talia, Raphaely y Marinova, Dora (ed.), *Impact of meat consumption on health and environmental sustainability*. Hershey, IGI Global.
- Pérez Matos, N. E. y Setién Quesada, E. (2008). La interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad en las ciencias: una mirada a la teoría bibliológico-informativa. *Acimed*, N.º 18(4).
- Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021. *BOE*. N.º 314, de 31 de diciembre de 2021, p.167795 y ss.
- Peterson, T. R. y Thompson, J. L. (2020). Environmental risk communication: responding to challenges of complexity and uncertainty. En: Heath, R. L. and O'Hair, H. D. (ed.). *Handbook of risk and crisis communication*, New York: Routledge.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge (MA), Harvard University Press.
- Rivkin, A. S. y Cheng, A. F. (2023). Planetary defense with the Double Asteroid Redirection Test (DART) mission and prospects. *Nature Communications*. N.º 14(1), p. 1003.
- Rumpf, C. M. *et al.* (2020). Deflection driven evolution of asteroid impact risk under large uncertainties. *Acta Astronautica*. Vol. 176, pp. 276-286.
- Rusek, B. (2022). The Outer Space Treaty at a Glance. *Arms Control Association*. [Consulta: 6 de febrero, 2022]. Disponible en: <https://www.armscontrol.org/factsheets/outerspace>
- Sagan, C. y Ostro, S. J. (1994). Long-range consequences of interplanetary collisions. *Issues in Science and Technology*. Vol. 10, n.º 4, pp. 67-72.
- Schmidt, N. (2019). The political desirability, feasibility, and sustainability of planetary defense governance. *Acta Astronautica*. Vol. 156, pp. 416-426.
- . (2018). *Planetary defense: Global collaboration for defending Earth from asteroids and comets*. Switzerland, Springer.

- Schweickart, R. (2004). The real deflection dilemma. *Planetary Defense Conference: Protecting Earth from Asteroids*.1467.
- Shafer, R., Aregood, R. y Higgs, K. (2013). Warning of potential disasters from outer space: A case study of coverage of asteroid threats. *Journal of Applied Journalism y Media Studies*. Vol, 2, n.º 1, pp. 47-64.
- Spiegel, P. B. (2005). Differences in world responses to natural disasters and complex emergencies. *Jama*. Vol. 293, n.º 15, pp. 1915-1918.
- Syal, M. B., Dearborn, D. S. P. y Schultz, P. H. (2013). Limits on the use of nuclear explosives for asteroid deflection. *Acta Astronautica*. Vol. 90, n.º 1; pp.103-111.
- Syal, M. B., Owen, J. M. y Miller, P. L. (2016). Deflection by kinetic impact: Sensitivity to asteroid properties. *Icarus*. Vol. 269, pp. 50-61.
- Tanbakouei, S. *et al.* (2019). Mechanical properties of particles from the surface of asteroid 25143 Itokawa. *Astronomy y Astrophysics*. Vol. 629, p. A119.
- Trigo-Rodríguez, J. M. (2022). *La Tierra en peligro: el impacto de asteroides y cometas*. Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona.
- Velásquez, C. A. (2015). *La curva híbrida de riesgo: análisis retrospectivo y prospectivo del riesgo por fenómenos naturales*. [Tesis doctoral]. Barcelona, Universitat Politècnica de Catalunya.
- Weisbin, C. *et al.* (2015). Comparative analysis of asteroid-deflection approaches. *IEEE Aerospace Conference*, pp1-16.
- Williams, A. (2008). Turning the tide: recognizing climate change refugees in international law. *Law y Policy*. Vol 30, n.º 4, pp. 502-529.
- Woodward, E. (2019). Promoting the continued sovereign status of deterritorialized island nations. *Yale 'l Int'l Aff.* N.º 14, p. 49 y ss.
- Yamamoto, L. y Esteban, M. (2017). Migration as an adaptation strategy for atoll island states. *International Migration*. Vol. 55, n.º 2, pp. 144-158.

Artículo recibido: 21 noviembre de 2022

Artículo aceptado: 27 de abril de 2023

Juan Carlos ESTARELLAS y LÓPEZ

Capitán (RV) del Ejército de Tierra y Analista de Terrorismo, Bioterrorismo y Contrainteligencia (Structured Analytic Techniques). Operaciones de Información (ROI I).

*Miembro asociado del Instituto Universitario «Juan Velázquez de Velasco» de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa (UC3M)
Profesor en el Campus Internacional para la Seguridad y la Defensa (CISDE)*

Correo: capest22@gmail.com

La contrainteligencia ofensiva como irruptora idónea para contrarrestar a la inteligencia exterior rusa

Offensive counter-intelligence as a suitable disrupter to counteract Russian foreign intelligence

Resumen

Las actividades desarrolladas por los servicios de inteligencia tienen como objetivo proveerse de información, analizarla, elaborar productos de inteligencia y difundirlos al decisorio político, para apoyar la toma de decisiones frente a las amenazas, riesgos y oportunidades. En cambio, las operaciones de contrainteligencia, como disciplina especializada de la inteligencia, tienen una doble dimensión: la contrainteligencia ofensiva, dirigida a la penetración de los servicios adversarios y el empleo de la figura del agente doble; y la contrainteligencia defensiva, conducente a la identificación de los funcionarios del servicio designado, el conocimiento de los métodos empleados y la identificación de sus

fuentes de información. En este ensayo profundizaremos sobre el origen y el significado de las operaciones de contrainteligencia, dirigidas a combatir la contrainformación, el espionaje y la contrasubversión, y el modo de potenciar el análisis de contrainteligencia recurriendo a las técnicas de análisis estructurado.

Palabras clave

Contrainteligencia ofensiva, Contrainteligencia defensiva, Agente doble, Penetración, Técnicas de análisis estructurado.

Abstract

The activities developed by the intelligence services are aimed at providing information, analysing it, preparing intelligence products and disseminating them to political decision-makers, in order to support their decision-making in the face of threats, risks and opportunities. On the other hand, the counter-intelligence operations, as a specialised intelligence discipline, have a double dimension: the offensive counter-intelligence, which aims to penetrate the enemy services and use the figure of double agent ; and the defensive counter-intelligence, which leads to the identification of designated service officials, the knowledge of the methods used and the identification of their sources of information. In this essay we will delve into the origin and importance of counter-intelligence operations, aimed at fighting counterinformation, espionage and subversion, and how to improve the counter-intelligence analysis using the structured analysis techniques.

Keywords

Offensive counter-intelligence, Defensive counter-intelligence, Double agent, Penetration, Structured analytic techniques.

Citar este artículo:

Estarellas y López, J.C (2023). La contrainteligencia ofensiva como irruptora idónea para contrarrestar a la inteligencia exterior rusa. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 21, pp. 73-108.

1. Introducción

El término «inteligencia», tal y como lo conocemos hoy, hunde sus raíces en el siglo XVI, e incluso antes. La Venecia del Renacimiento constituyó un escenario idóneo para la emergencia de un sinfín de intrigas y el intercambio de información y secretos. Una villa en la que sus canales, puentes, residencias señoriales y palacios facilitarían el ejercicio de esta actividad, conformando un ambiente inmejorable para la eclosión de redes de espionaje tejidas por las diplomacias europeas durante los siglos XVI y XVII. Y en esas redes asomaban perfiles y términos sutilmente diferenciados, tales como el de enviados, residentes, plenipotenciarios, agentes e inteligentes. Sin embargo, en el orden militar los términos preferidos fueron el de «espía» y «espionaje», en referencia al empleo de quienes, en esencia, eran informantes a sueldo y personajes próximos a la traición, el complot o la infamia, en beneficio económico y exclusivo de cada delator (Navarro, 2009:106-108).

En la actualidad hallamos una definición ampliamente aceptada sobre el término inteligencia y las actividades de espionaje, y aunque los estudiosos de estas disciplinas prosiguen sus discusiones, las diferencias son creíbles y tienen que ver con el alcance de las definiciones centradas en la función de proveer información, analizarla, concebir un producto de inteligencia e incorporar su difusión al órgano decisor, en apoyo a la toma de decisiones.

Pretendemos profundizar en el enfoque de la contrainteligencia como disciplina para que la inteligencia resulte ventajosa. No solo la desconfianza es la base de la contrainteligencia, sino que su ejercicio magnifica la presencia de la desconfianza, que se acaba por convertir en un problema (Taylor, 2007:10). Un periodo instintivo que se retroalimenta y degenera en paranoia. De modo que el acto de contrainteligencia alimenta sentimientos de aprensión y sospecha que, a su vez, generan un mayor escepticismo (Taylor, 2009: 35).

En los próximos apartados expondremos el papel de la contrainteligencia, resaltando su carácter irruptor ofensivo para contrarrestar la amenaza del espionaje y las penetraciones, así como el grado de influencia y afección en otras áreas de relevancia de cualquier Estado moderno como, por ejemplo: las estrategias de seguridad nacional y la neutralización del espionaje; los objetivos de la contrainteligencia y la estructura, funcionamiento y actividades de los servicios de inteligencia adversarios; los éxitos de la inteligencia soviético-rusa y la casuística en el desierto occidental; para, finalmente, resaltar la importancia del análisis de contrainteligencia y la explotación de las técnicas de análisis estructurado.

2. La contrainteligencia en la Estrategia de Seguridad Nacional de España

La Estrategia española de Seguridad Nacional, con el objetivo de garantizar la seguridad, configura un plan para la acción política mediante tres ejes fundamentales: «proteger», «promover» y «participar». En el tercer capítulo, relativo a los riesgos y amenazas, orienta una predilección por identificar objetivos estratégicos para la

actuación preventiva, mediante el diseño de un mapa de riesgos con el que combatir las estrategias híbridas, las campañas de desinformación y el espionaje. Y en el campo de la contrainteligencia, coexiste una predisposición por la adopción de medidas en defensa de los intereses estratégicos, políticos y económicos de España, con el propósito de prevenir, detectar y neutralizar las agresiones encubiertas procedentes de servicios de inteligencia adversarios que pretenden obtener información y secretos de Estado mediante procedimientos ilícitos o criminales¹.

Así que la revisión estratégica nos previene de las estrategias híbridas ejecutadas por servicios hostiles, incluyendo las operaciones de espionaje como elemento de intimidación contra la seguridad de España².

2.1. La búsqueda de una definición homogénea y análoga de la contrainteligencia como disciplina

Una de las definiciones modernas de la acepción contrainteligencia fue extraída de los argumentos contenidos en los cuadernos de economía de Samuelson y Nordhaus, al defender que: «la Economía es el estudio de cómo las sociedades emplean recursos escasos para producir mercancías valiosas y distribuirlos entre las personas» (Samuelson y Nordhaus, 1992: 53).

De modo que, basándonos en la primera definición con fundamento en las teorías de Samuelson y Nordhaus podemos afirmar que (Ehrman, 2004:44): «La contrainteligencia es el estudio de la organización y el comportamiento de los servicios de inteligencia de los Estados y entidades extranjeras, y la aplicación del conocimiento resultante». Una definición que disfruta de diversas preeminencias, al asumir, primero, que la contrainteligencia es una disciplina analítica amplia que incorpora a cualquier servicio de inteligencia, bien sea interior, exterior o militar. Y, en segundo lugar, la definición soslaya transformar el estudio de los servicios de inteligencia en un simple ejercicio de investigación (Ehrman, 2009: 4-5).

Una segunda definición de contrainteligencia la encontramos en la Ley de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 1947, enmendada por la 50 USC 401^a de la Ley de Seguridad Nacional de 1949 (Ehrman, 2009: 4):

«El término “contrainteligencia” significa información reunida, actividades conducidas para protegerse en contra del espionaje, otras actividades de inteligencia, sabotaje o asesinato llevados a cabo por o

¹ El Sistema de Seguridad Nacional. Departamento de Seguridad Nacional (DSN). Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/sistema-seguridad-nacional/qué-es-seguridad-nacional/ámbitos-seguridad-nacional/contrainteligencia>

² Espionaje e injerencias desde el exterior. Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional (España). BOE. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/31/pdfs/BOE-A-2021-21884.pdf>

de parte de gobiernos extranjeros o elementos de estos, organizaciones extranjeras, extranjeros o actividades terroristas internacionales».

Una tercera definición la situamos en la Orden Ejecutiva 12.333 aprobada por Ronald Reagan, presidente de los Estados Unidos (Ehrman, 2009: 4):

La definición de «contrainteligencia» significa la información reunida, actividades conducidas para proteger en contra del espionaje, otras actividades de inteligencia, sabotaje o asesinato llevadas a cabo por o de parte de gobiernos extranjeros, organizaciones o personas, o actividades terroristas internacionales.

Una cuarta definición proviene de la *National Counter-intelligence Strategy of 2016* (Evanina, 2016: 1-6), que recoge:

«La contrainteligencia es la actividad de identificar y abordar amenazas de inteligencia extranjeras para Estados Unidos. Su preocupación principal son los servicios de inteligencia extranjeros y organizaciones similares de actores no estatales, tales como grupos terroristas transnacionales. La contrainteligencia tiene una misión defensiva, proteger los secretos activos nacionales en contra de las penetraciones de inteligencia extranjeras, y una misión ofensiva, identificar lo que planean las organizaciones de inteligencia extranjeras para frustrar sus objetivos».

En otras latitudes, concretamente en la URSS, descubrimos una definición práctica de la acepción contrainteligencia proporcionada por Vasili Mitrokhin, un desertor del KGB (Ehrman, 2009: 5), quien defendió:

«La actividad de contrainteligencia es la llevada a cabo por agencias estatales especiales en contra de servicios y organizaciones de inteligencia extranjeros y de los individuos utilizados por éstas».

A la luz de las exégesis citadas, siendo comparada con la definición de la contrainteligencia en España, la descubrimos en las actividades del SECED, el organismo dedicado al espionaje y contraespionaje —la antesala del CESID y posterior CNI—. El servicio secreto español disponía por entonces de su propia unidad de contrainteligencia adscrita a la Segunda Sección del Alto Estado Mayor (Bardavio *et al.*, 2000: 12). En la jerga familiar, «el Alto a secas. O sea, los orígenes» (Urbano, 1997: 34). Un grupo especializado en las actividades de contraespionaje (Bardavio *et al.*, 2000: 12). Sin embargo, el cambio más significativo se produjo con la aprobación de la Ley del Centro Nacional de Inteligencia (CNI)³, en la que constatamos semejanzas en lo relativo a la recopilación de información que permita la prevención, detección y neutralización de los servicios de inteligencia competidores.

3 Capítulo I. Disposiciones generales. Artículo 4. Funciones del Centro Nacional de Inteligencia. Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. BOE. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-8628>

2.2. *El deber de los servicios de inteligencia: neutralizar el espionaje*

Las competencias para la neutralización del espionaje y garantizar la protección de la información clasificada residen exclusivamente en el CNI, recogido en el apartado b) del artículo 4 de la Ley del CNI:

«Prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de aquellas actividades de servicios extranjeros, grupos o personas que pongan en riesgo, amenacen o atenten contra el ordenamiento constitucional, los derechos y libertades de los ciudadanos españoles, la soberanía, integridad y seguridad del Estado, la estabilidad de sus instituciones, los intereses económicos nacionales y el bienestar de la población».

Convendría puntualizar que no solo el contraespionaje y las infiltraciones como *acción irruptora* contra los servicios de inteligencia hostiles son esenciales para un organismo de inteligencia, también lo representan las actividades de análisis (Navarro y Esteban, 2004: 35), y muy especialmente, las técnicas de análisis estructurado orientadas a ofrecer apoyo al analista con el propósito de incrementar sus capacidades para la planificación y puesta en marcha de acciones clandestinas y operaciones encubiertas, enfocadas al contraespionaje y la inteligencia ofensiva.

Hoy, la dimensión estratégica de la gestión del conocimiento adquiere especial relevancia en un momento en el que no hay duda de su consideración de eje fundamental en los procesos de toma de decisiones (Navarro y Esteban, 2004: 56).

Debemos subrayar también que los analistas, a diario, cruzan campos de minas para conocer el presente y desde él adivinar cada futuro, al perdurar valiosos secretos que la obtención de inteligencia nos debe revelar. De igual forma, la contrainteligencia tampoco puede ser comprendida si no se orienta a ofrecer protección para la ocultación de la información secreta mediante la *criptografía* (*kripto*, oculto, y *grafia*, escritura) o, por el contrario, mediante el *criptoanálisis*, como disciplina asociada al estudio de los diversos métodos dirigidos a descifrar la información cifrada elaborada por otros servicios (Ribagorda, 2015: 313).

2.3. *El posicionamiento español sobre la contrainteligencia*

En una de las definiciones vinculadas a la disciplina de la contrainteligencia (Navarro, 2009: 377), el investigador Navarro Bonilla defiende:

«La contrainteligencia es, por así decirlo, el reverso inherente de la inteligencia, y tan antigua como ésta. De hecho, no se entiende un análisis histórico de la una aislada de la otra. En torno a este concepto se agrupan todos los medios y recursos disponibles por un Estado, capaces de identificar y neutralizar la acción de los agentes o espías de una potencia extranjera o enemiga tendentes a llevar a cabo operaciones de agresión

contra cualquier interés de este Estado soberano, situado dentro o fuera del territorio nacional».

Las actividades desplegadas por la contrainteligencia española han sido dos, fundamentalmente: la contrainformación, como las acciones dirigidas a inutilizar la eficacia informativa desplegada por potencias extranjeras en los asuntos relacionados con la propia nación; y, por otra, la contrasubversión, las actuaciones conducentes a identificar, anular y contrarrestar la subversión de las potencias enemigas, entendida como las actividades que generan desorden sobre los intereses generales, la seguridad y la defensa de la nación (Navarro, 2009: 377).

La experiencia acumulada resolvió que bajo el término contrainformación fueran incluidas otras especialidades complementarias. Y el contraespionaje, como especialidad, tiene como objetivo la identificación, detección, seguimiento y neutralización de espías y agentes operativos que desarrollan su actividad en el ámbito competencial de otro Estado. Una actividad con métodos propios de actuación: en primer lugar, el proveniente del ciclo de inteligencia, reuniendo el máximo de información sobre una posible agresión perpetrada por los operativos de un servicio adversario; en segundo lugar, la identificación al completo de la red que actúa en el país, y que ha requerido el inicio de operaciones de contrainteligencia para desarmarla; y tercero, el encaminado a permitir que el espía continúe su actividad ilegal pero bajo la vigilancia y el control de sus movimientos, y chequeando todas sus actividades para conocer la mayor proporción de información posible (Navarro, 2009: 377). Por tanto, el engaño y la mentira son armas muy poderosas en la guerra contra los espías (Navarro, 2009: 385).

Actualmente, la acepción de contrainteligencia se debe interpretar a la luz de la Ley del CNI, que recoge:

«La contrainteligencia no es otra cosa que el conjunto de acciones orientadas a prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de aquellas actividades de servicios extranjeros, grupos o personas que pongan en riesgo, amenacen o atenten contra el ordenamiento constitucional, los derechos y libertades de los ciudadanos españoles, la soberanía, la integridad y seguridad del Estado, la estabilidad de sus instituciones, los intereses económicos nacionales y el bienestar de la población⁴».

Después de analizar el índice de voces del «glosario de inteligencia», contemplamos las semejanzas existentes en una definición análoga para la contrainteligencia (Esteban *et al.*, 2007: 68), y nos ofrece una interpretación científica de lo que representa dicha disciplina (Esteban *et al.*, 2007: 64):

«[...] las actividades dirigidas a anular el conocimiento que los servicios de inteligencia extranjeros tratan de adquirir sobre aspectos esenciales del Estado en los ámbitos político, económico o de seguridad».

4 Capítulo I. Disposiciones generales. Artículo 4. b) Funciones del Centro Nacional de Inteligencia. Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. BOE. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-8628>

Al mismo tiempo, debemos subrayar el papel relevante que, en materia de contrainteligencia militar (competencias y misiones), viene desempeñando el personal perteneciente al Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS), quienes asesoran tanto al jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) como a los jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y la Armada españoles⁵.

3. Los objetivos de la contrainteligencia

Antes de describir los objetivos de la contrainteligencia debemos definir qué entendemos por contrainteligencia.

Pues bien, «la contrainteligencia es la disciplina especializada de las operaciones de inteligencia», y cuando resultan exitosas generan un sinnúmero de ciclos de retroalimentación. Iniciar una operación requiere la aplicación de información de contrainteligencia previamente obtenida y analizada (Ehrman, 2009: 5-20). De modo que, las operaciones de contrainteligencia, como instrumento irruptor, persiguen obtener información adicional sobre el modo de proceder el servicio competidor, incluyendo numerosos detalles de sus operaciones. Siendo calificadas como operaciones de contrainteligencia ofensiva o defensiva.

3.1. La penetración de los servicios de inteligencia adversarios como actividad de contrainteligencia ofensiva

La perspectiva científica nos brinda una definición precisa de la figura del agente de penetración (Esteban *et al.* 2007: 80):

«Es el agente reclutado o implantado como miembro de una organización contraria, dedicado a obtener y suministrar información de modo clandestino y regular al servicio de inteligencia al que pertenece o con el que colabora. A diferencia del informador, el infiltrado busca activamente información».

En consecuencia, una incursión con éxito proporcionaría la identificación de los espías en el servicio competidor designado que trabajaran para este u otros, e incluso si quien la ejecuta no conociera sus identidades, puesto que proporcionaría información que conduciría a desenmascararlos.

Al referirnos a los penetradores, conocen la organización y pueden aportar información biográfica de sus colegas, desvelando posibles discrepancias internas, adiestramiento recibido, detalles relevantes de sus métodos operativos, o la capacidad para escalar posiciones y lograr acceso a información relevante en el seno del servicio.

⁵ Organización del Estado Mayor de la Defensa. Artículo 8 El Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas. «Asimismo, asesora al JEMAD y a los Jefes de Estado Mayor de los Ejército y la Armada en materia de contrainteligencia militar...». Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/ORDEF-2020-710-organizacion-basica-EMAD-.pdf>

Los infiltrados de nivel medio pueden resultar devastadores para un servicio de inteligencia, como lo supuso Aldrich Hazen Ames, exanalista de contrainteligencia de la CIA (Ehrman, 2009: 5-20) quien, durante nueve largos años, traicionó a su país tras ofrecer sus servicios al KGB (Andrew, 2018: 709).

William J. Casey, exdirector de la CIA durante el mandato de Ronald Reagan, presionó constantemente, una y otra vez, a los funcionarios de la división soviética para que se esforzaran en reclutar fuentes humanas (Woodward, 1981: 274-275).

3.2. La figura del agente doble como actividad de contrainteligencia ofensiva

La disciplina más compleja de la inteligencia es la contrainteligencia, pero la subespecialidad más desafiante de la contrainteligencia es el «agente doble».

La perspectiva científica vuelve a proporcionarnos una definición: «...el agente doble es un agente u oficial de inteligencia de un servicio que es reclutado por otro u otros servicios de inteligencia extranjeros para realizar actividades clandestinas, generalmente de suministro de información sobre su primer servicio» (Esteban *et al.*, 2007: 51).

Un ejemplo de doble agente es «aquel que ha sido enviado por un servicio de inteligencia como voluntario a otro servicio» o, por ejemplo, «el activo de un servicio de inteligencia que tras ser descubierto por un segundo servicio es doblado (volteado), es decir, enviado de regreso para espiar a sus controladores originales» (Ehrman, 2009: 61).

3.3. La identificación de los funcionarios de inteligencia extranjeros como actividad de contrainteligencia defensiva

Un tercer tipo de operación de contrainteligencia es aquella dirigida a la identificación de los funcionarios de un servicio designado que desarrollan actividades de espionaje, para, con posterioridad, mediante agentes sobre el terreno y vigilancia física y tecnológica, revelar sus operaciones, contactos y fuentes de información (Ehrman, 2009: 62).

En España, durante la temporada estival de 1996, en el madrileño Parque del Retiro se produjo un episodio protagonizado por oficiales de dos servicios de inteligencia. El protagonista principal fue un ciudadano ruso llamado Sergei Viktorovich Skripal, quien ejercía una supuesta actividad diplomática en la metrópoli madrileña como primer secretario de la embajada, dedicado a negocios profesionales vinculados a la ciencia y la tecnología. Pese a todo, su verdadera afición era el espionaje (Urban, 2018: 7-12). Skripal era el coronel de la inteligencia militar (GRU) en la legación diplomática rusa, cuya misión se centró en el reclutamiento de fuentes humanas y la obtención de información de interés militar para su remisión a Moscú. Ahora bien, sus habituales paseos por el Retiro fueron objeto de estudio por un joven oficial de la inteligencia

exterior británica (MI6), llamado Richard Bagnall, cuya oficina principal se hallaba en Gibraltar. Bagnall desplegó una operación en pleno centro de Madrid dirigida al reclutamiento de un veterano de la inteligencia militar rusa, convenciéndole para que desertara y, en unión a su familia, viajaran a Reino Unido.

4. Conocer la organización, estructura, funcionamiento y actividades de los servicios de inteligencia adversarios

La contrainteligencia es el ingenio encaminado a descubrir y conocer los esfuerzos de inteligencia del servicio oponente. La tarea comprende entender y explotar la dependencia del competidor, y comporta el despliegue de una actividad detectivesca orientada al detalle operativo del orbe secreto, en el que se concilian reuniones, citas y entrevistas, además de emplazamientos donde son intercambiados mensajes e inteligencia de tal modo como si nunca se hubieran producido (Hitz, 2004: 5-7).

Una de las actividades desarrolladas por la contrainteligencia tiene como objetivo el estudio inalienable de los servicios rivales y constituye un procedimiento centrado en el análisis. Es decir, un proceso analítico para revelar o desenmascarar la conducta del adversario y de cómo este acaba definiendo y cumpliendo sus cometidos.

4.1. *Los servicios de inteligencia de la Federación de Rusia*

La estructura del aparato de seguridad soviético ha evolucionado muy poco en los últimos cien años. Antaño por medio del KGB, el Comité de Seguridad del Estado y, en la actualidad, a través de los organismos que conforman el conglomerado de la comunidad de inteligencia rusa: el FSB, el SVR y el GU; por medio de los cuales se inmiscuyen en la vida del pueblo ruso y ejecutan la política exterior (Barron, 1974: 391).

El nacimiento de la «Cheka» en 1917, como aparato estatal de vigilancia, investigación y seguridad, se consolidó como una organización terrorista con el objetivo dirigido al exterminio y eliminación de los ciudadanos que exteriorizaron manifestaciones contrarias a la política comunista. Convirtiéndose en un ejército de 31.000 funcionarios y en una institución orientada hacia el desempeño de un conjunto de habilidades y atributos que, a día de hoy, perduran en la sociedad rusa (Barron, 1974: 392).

En febrero de 1922, el Directorio Político del Estado (GPU) sustituyó a la Cheka. Un nuevo organismo subordinado al Comisariado del Pueblo para Asuntos Internos (NKVD), con funciones de control de la milicia y policía convencional (Lucas, 1966: 269). Al año siguiente, el GPU se convertiría en el Directorio Político Unificado del Estado (OGPU) (Barron, 1974: 393). Posteriormente, por orden de Stalin de julio de 1934, el OGPU se transformaría (Barron, 1974: 394) en el Directorio Principal de Seguridad del Estado (GUGB), integrado en el NKVD.



Imagen 1. Evolución del Servicio de Inteligencia de la URSS (KGB).

Fuente: Elaboración propia basada en el trabajo de Christopher Andrew y Vasili Mitrokhin (1999: xi).

En 1936, en el seno del directorio de tareas especiales del NKVD, fue fundada la primera unidad secreta dedicada a las actividades de limpieza étnica y la práctica de torturas (Andrew, 2018: 654), teniendo como cometido la perpetración de asesinatos selectivos por encargo, siguiendo órdenes del Kremlin (Richelson, 1995: 252-253), y permaneciendo en funcionamiento hasta 1954 (periodo en el que fue reasignada al decimotercer departamento del primer directorio del KGB).

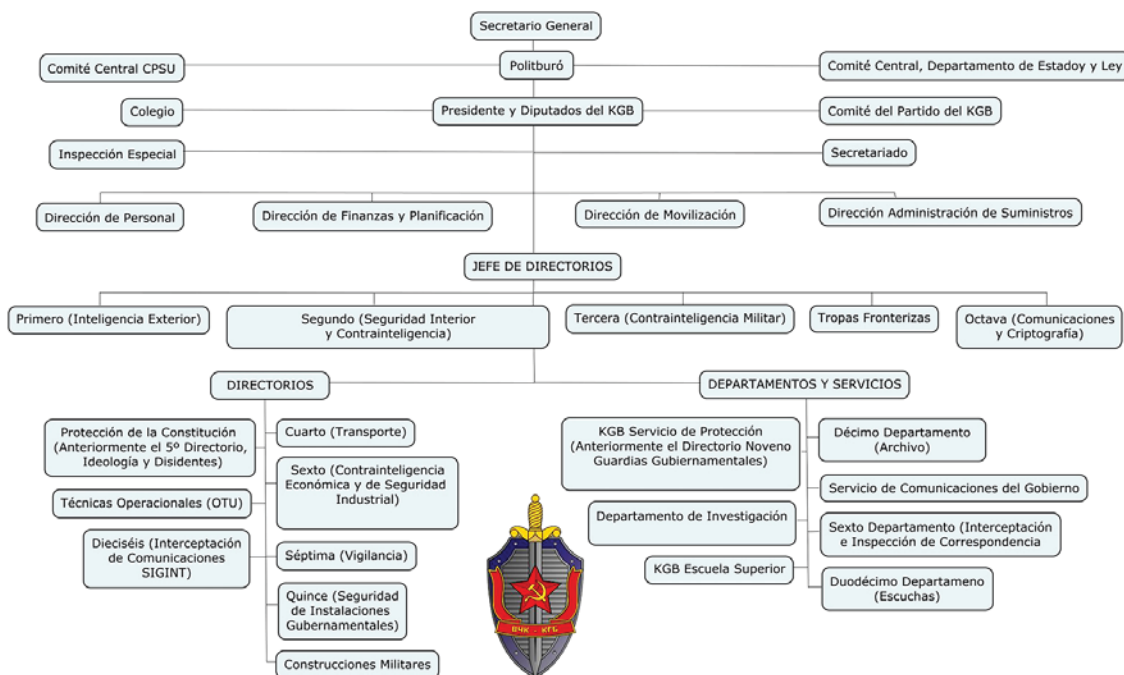


Imagen 2. Organización de la Inteligencia Interior de la URSS (KGB).

Fuente: elaboración propia basada en el trabajo de Christopher Andrew y Vasili Mitrokhin (1999: 741).

En 1941, la policía política se transformó en el Comisariado del Pueblo Encargado de la Seguridad del Estado (NKGB) (Barron, 1974: 394). Y poco después, en 1946, el NKGB intensificó sus actividades clandestinas en el extranjero (Lucas, 1966: 269), y especialmente en Estados Unidos (EE. UU), aunque como Ministerio de Seguridad del Estado (MGB).

Es en 1947 cuando emerge el Comité de Información (KI), que asume las competencias de las secciones extranjeras del MGB (Lucas, 1966: 269) e incorpora a las unidades del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio de Inteligencia Militar (Barron, 1974: 395).

A la muerte de Stalin en 1953, el aparato de seguridad soviético es reestructurado formando una nueva entidad, el Comité de Seguridad del Estado (KGB), a quien le son asignadas las funciones de policía política, las operaciones clandestinas y la vigilancia y control de las fronteras de la URSS (Lucas, 1966: 269), a excepción de las operaciones ilegales y encubiertas del Servicio de Inteligencia Militar (GRU) (Barron, 1974: 395-296).

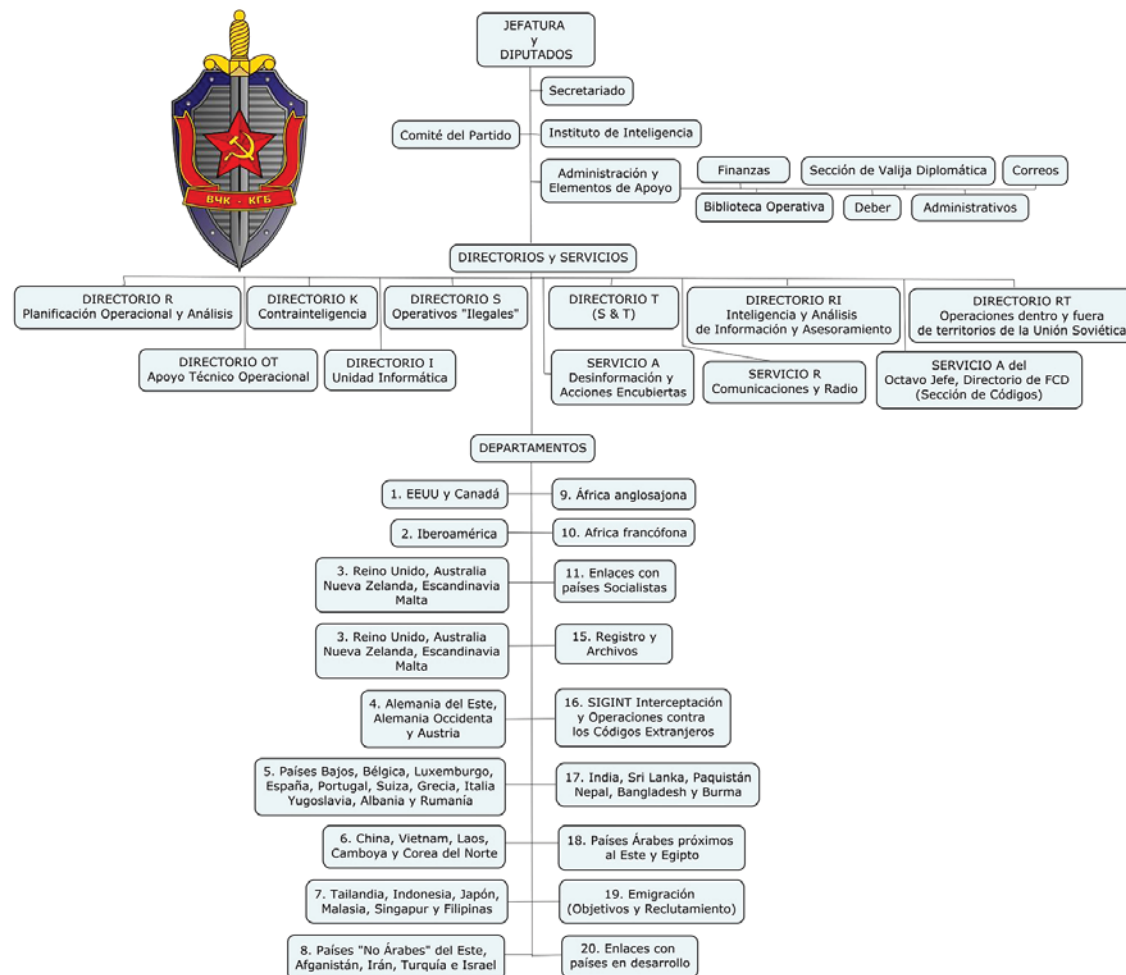


Imagen 3. Organización de la Inteligencia Exterior de la URSS (KGB).

Fuente: elaboración propia basada en el trabajo de Christopher Andrew y Vasili Mitrokhin (1999: 742).

Desde su creación, el KGB ejerció un control eficaz de las fronteras terrestres y marítimas (Barron, 1974: 25), la vigilancia e investigación de los ciudadanos, además de las residencias y oficinas de los dirigentes del partido comunista (Barron, 1974: 25-26). De modo que el KGB no solo vigiló el interior de la URSS, sino que dispuso de un entramado de espionaje que acabó alcanzando los confines de la sociedad rusa, desde el Estado Mayor del Ejército Rojo hasta el más humilde de los pueblos.

Fue tal el control ejercido que resultó muy difícil que los extranjeros llegados a la URSS pudieran evadir la sombra del aparato de seguridad (Barron, 1974: 27). El KGB empotró a sus oficiales en puestos clave tras desplegarlos en el descomunal aparato burocrático soviético y en la jerarquía del partido comunista (Barron, 1974: 26).

El poder alcanzado por el KGB y la confianza depositada en sus oficiales fue tal que consignaron en ellos la custodia de las ojivas nucleares de la URSS (Barron, 1974: 25).

4.2. El Servicio Federal de Seguridad (FSB)

El actual Servicio Federal de Seguridad de la Federación Rusa (FSB), heredó sus funciones del extinto KGB, aunque una parte considerable de su capital humano provino del Servicio de la Guardia Fronteriza (PFS) (Riehle, 2022: 65), convirtiéndose en la principal entidad del aparato de seguridad interior del régimen comunista. Sus recursos y capital humano están destinados a las actividades de inteligencia y contrainteligencia interior.

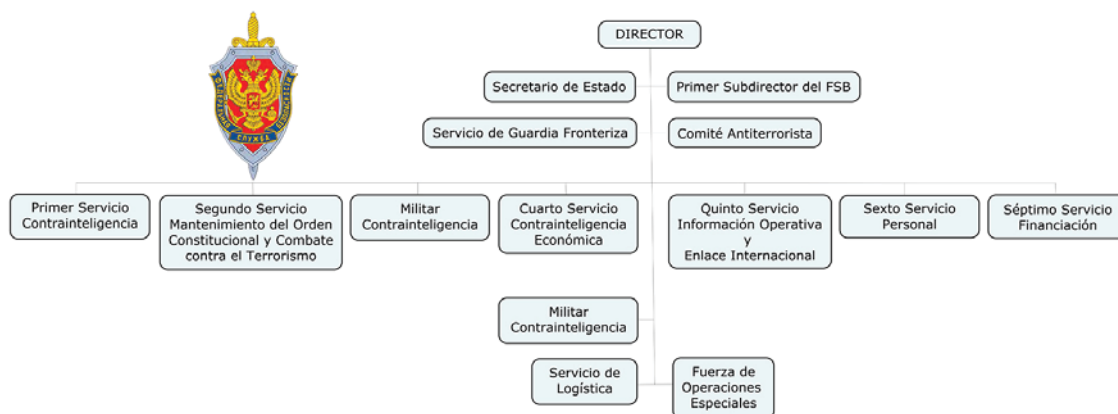


Imagen 4. Organización del Servicio de Seguridad e Inteligencia Interior (FSB).
Fuente: elaboración propia basada en el trabajo desarrollado por Kevin P. Riehle (2022: 66).

Podríamos afirmar que la unidad de contrainteligencia del FSB es, en realidad, el remanente de lo que fue la segunda dirección principal del KGB, y una de sus principales unidades. Sus actividades se dirigen a frustrar las operaciones de los servicios de inteligencia extranjeros que operen en territorios de la federación, la penetración de las legaciones extranjeras, el hostigamiento a su personal diplomático y la investigación de los ciudadanos rusos con quienes contactan.

El FSB cuenta también con su propio servicio de contrainteligencia militar, un remanente de la tercera dirección general del KGB, que supervisa la lealtad de las fuerzas militares y desarrolla investigaciones en el seno de las unidades militares (Remnick, 1991).

Por último, el KGB también heredó las unidades «Alfa» y «Vympel»⁶ (este último, un escuadrón de asesinos con capacidad para un despliegue internacional) dedicadas a la ejecución de operaciones especiales encubiertas en el extranjero (Andrew, 2001: 389).

4.3. El Servicio de Inteligencia Exterior (SVR)

El SVR es el servicio de inteligencia exterior ruso, el aparato encargado de desarrollar las actividades de inteligencia en el extranjero (Riehle, 2022: 61), y el descendiente directo de la primera dirección general del KGB.

La inteligencia exterior rusa dispone de un capital humano aproximado de entre 12.000 y 14.000 empleados, y una cuarta parte de ellos, algo más de 3.000, operan en el extranjero. Su estructura organizativa se compartimenta en tres áreas: «acciones operativas», «análisis» y «actividades funcionales».

- El Directorio PR (Inteligencia Política) es el responsable de desarrollar las operaciones de inteligencia política (Riehle, 2022: 62), y se nutre del personal que formó parte del directorio principal del KGB.
- El Directorio NTR (Inteligencia Científico-Técnica) tiene a su cargo la producción de inteligencia científico-técnica orientada a las operaciones de recopilación y adquisición de tecnologías para preservar la seguridad y defensa frente a los modernos sistemas de armas occidentales (Riehle, 2022: 63), proveniente de la antigua Dirección T del KGB.
- El Directorio ER (Inteligencia Económica) es responsable de producir la inteligencia vinculada al funcionamiento de los sistemas económicos occidentales, con la tarea de influir e interferir sobre ellos (Riehle, 2022: 63), disponiendo de oficinas en las *rezidenturas* diplomáticas del SVR en el exterior.

El Directorio S (Inteligencia Ilegal) es el encargado de emprender las operaciones ilegales y conducir las misiones en entornos de guerra, incluyendo escenarios bélicos como, por ejemplo, la «operación militar especial contra Ucrania». Para ello, cuenta con los departamentos de: área internacional; reclutamiento y adiestramiento de operativos ilegales; y el de planificación, financiación y logística para el transporte en el extranjero. Las misiones son dirigidas desde las *rezidenturas* en el extranjero (Riehle, 2022: 63).

⁶ Navruzbebekov, Emran. *Contrainteligencia del FSB (Teniente Mayor del servicio de contrainteligencia desertor)*. Disponible en: <https://igorsushko.substack.com/p/fsb-counterintelligence-senior-lieutenant>
<https://igorsushko.substack.com/p/fsb-counterintelligence-senior-lieutenant-160>

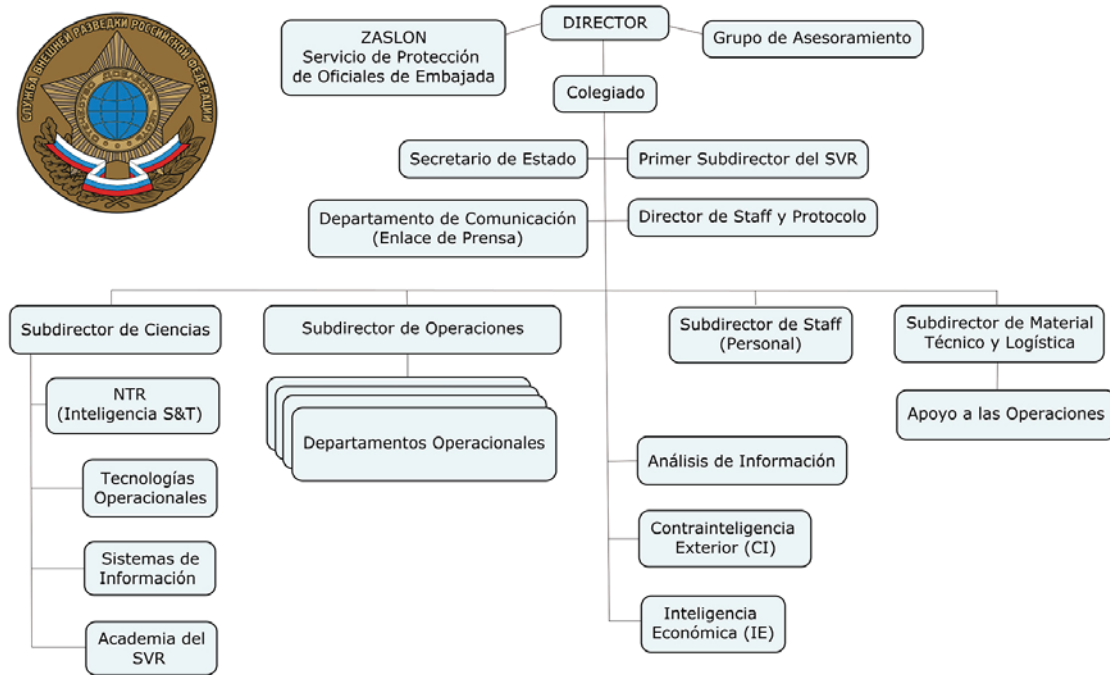


Imagen 5. Organización de la Inteligencia Exterior (SVR).
Fuente: elaboración propia basada en el trabajo desarrollado por Kevin P. Riehle (2022: 62).

El Directorio KR (Contrainteligencia Exterior) dirige las operaciones de contrainteligencia y planifica la penetración de los servicios de inteligencia y de seguridad extranjeros, gestionando las misiones desde las *rezidenturas* (Riehle, 2022: 64).

El Directorio MS (Medidas de Apoyo) es el encargado de desarrollar las actividades de apoyo y emprender las «medidas activas», explotando la inteligencia recopilada para el diseño y ejecución de operaciones de influencia con el propósito de respaldar las prioridades de la política exterior rusa (Riehle, 2022: 64).

Por último, la inteligencia exterior también dispone de los equipos Zaslón (Riehle, 2022: 65), responsables de ejecutar las operaciones especiales y misiones encubiertas, disponiendo también de bases operativas en las legaciones diplomáticas en el extranjero.

4.4. El Directorio Principal de Inteligencia (GU)

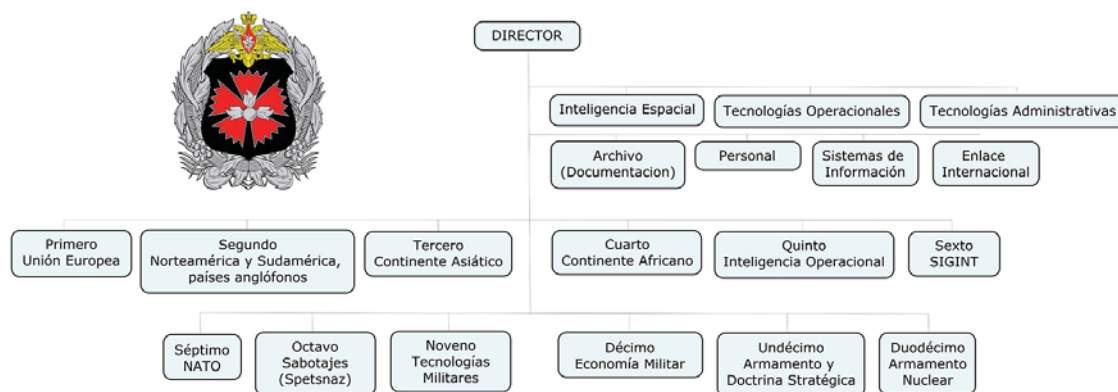
En los regímenes totalitarios las estructuras de inteligencia militar coexistieron con servicios de naturaleza política y policial, superponiéndose a otras organizaciones de espionaje (Navarro, 2009: 49).

Con todo, la federación dispone del Directorio Principal de Inteligencia (GU), un servicio de inteligencia militar que, hasta el año 2010, operaba bajo las siglas «GRU» (Riehle, 2022: 73), la división adscrita al Estado Mayor General. Su misión prioritaria es compilar información sobre los secretos militares vinculados tanto a la estrategia como a las tácticas y técnicas militares, además de participar en operaciones de información

(Barron, 1974: 397) orientadas hacia la industria estratégica para la defensa de los países aliados que componen la NATO.

El GU dispone de personal militar en todas las embajadas, desde donde diseñan y conducen las operaciones e informan a Moscú por sus propios canales de seguridad y métodos de cifra. La mayoría de agregados militares destinados en las legaciones diplomáticas en el exterior son miembros del GU (Barron, 1974: 397).

La inteligencia militar también participa en dispositivos de operaciones clandestinas (Barron, 1974: 397), aunque sus objetivos comprenden los ataques dirigidos contra las líneas de transmisión de energía eléctrica, oleoductos, cables submarinos y sistemas de comunicación, además de los grandes complejos tecnológicos e industriales estratégicos para la defensa de los aliados de la NATO (Riehle, 2022: 179).



Imagén 6. Organización del Servicio de Inteligencia Militar (GU).
 Fuente: elaboración propia basada en el trabajo desarrollado por Kevin P. Riehle (2022: 74).

Convendría puntualizar que el GU centra su actividad en tres ejes decisivos: el primero, orientado a la obtención de inteligencia sobre los elementos básicos de la fuerza militar designada, y a la que, en un futuro, se tuviera que enfrentar en conflicto bélico; el segundo, se dirige a la obtención de información e inteligencia sobre las fuerzas estratégicas y las capacidades nucleares y de defensa antimisiles; y tercero, el destinado a la recopilación de inteligencia, análisis y planificación de ataques a las infraestructuras críticas de los países que apoyen una intervención militar contra la federación rusa (Riehle, 2022: 165).

La recopilación de inteligencia para la toma de decisiones en el ámbito militar es una actividad genuina del GU (Riehle, 2022: 166), con independencia de que el SVR administre las fuentes que le brindan información desde el exterior relacionada con el ejército ruso.

5. Un breve examen de los errores en contrainteligencia: casuística

En contrainteligencia, los errores constituyen una seria preocupación para los servicios de inteligencia. Es tentador pretender asumir que las agencias de inteligencia extranjeras se comportan de modo amigable, sobre todo cuando intervienen en

países extranjeros a los que consideran adversarios. Por ello, la base de los trabajos en contrainteligencia consiste en un examen profundo e individual de los servicios rivales (Ehrman, 2009: 46). Esta disciplina se configura como un proceso técnico-analítico cuya meta persigue comprender el comportamiento del servicio oponente y discernir cómo diseña, planifica, define y ejecuta sus operaciones, porque cada servicio atesora actuaciones diferentes, tal y como lo evidencia el estudio comparado. Aprender sobre su comportamiento ofrece un enorme potencial para interpretar y adivinar una amplia variedad de penetraciones útiles.

Es recomendable que nos planteemos las siguientes cuestiones: ¿debemos conocer la historia de la contrainteligencia? ¿Merece la pena examinar, analizar y aprender de los fracasos y errores en contrainteligencia? ¿Es indispensable que los funcionarios de contrainteligencia reciban formación sobre casuística?

James M. Olson, en sus trabajos *To catch a spy: the art of counter-intelligence* (Olson 2019: 50), y *The ten commandments of counter-intelligence* (Olson, et al., 2004a: 251-258), defiende:

«Considero inconcebible que los miembros de la contrainteligencia puedan desempeñar su trabajo sin contar con un conocimiento profundo de la era de James Jesús Angleton. ¿Nuestros oficiales han estudiado a Mangold y Martin? ¿Conocen el caso Yuri Loginov del KGB? ¿Y qué decir de los casos HONETOL (operación de alto secreto de la CIA), MHCHAOS (operación de la CIA), COINTELPRO (programa del FBI), Yuri Nosenko (oficial del KGB), Pollar y Shadrin? ¿Conocen el caso Aspillaga y la debacle del doble agente cubano? ¿Han estudiado nuestros errores en los casos Aldrich Hames, Robert Hanssen y Edward Lee V. Howard? ¿Conocen el caso del archivo Mitrokhin? Creo que es parte imprescindible en la formación de cualquier oficial de contrainteligencia conocer nuestra historia».

Markus Wolf (Wolf, 1997: 232-235), considerado el maestro del espionaje comunista y máximo responsable de la inteligencia del bloque oriental, determinó que:

«La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) fue una criatura lamentable, mal coordinada y condenada al fracaso desde su gestación, inferior en muchísimos aspectos a su archirrival los Estados Unidos. Pero, a decir verdad, los servicios soviéticos pudieron alcanzar los mejores éxitos en Estados Unidos y Europa, antes y durante la Segunda Guerra Mundial, cuando se apoyaron en el partido comunista y en la intelectualidad de muchos países, como Alemania, el Reino Unido y los Estados Unidos, ya que los agentes reclutados durante ese período fueron los mejores y ofrecieron a la URSS obtener ventajas en la carrera nuclear. Nadie traiciona a su país solo por dinero, aunque los estadounidenses empleaban el dinero como instrumento para el reclutamiento, y el KGB hizo lo propio».

5.1. Los éxitos de la inteligencia exterior rusa

El éxito alcanzado por la inteligencia exterior rusa, pura y exclusivamente ofensiva, ha demostrado que atesora una excesiva agresividad y violencia. En realidad, prima el reclutamiento y la penetración de sus ilegales, si lo equiparamos con la disparidad de actividades habituales para la obtención de información y propagación de desinformación (Olson, 2004b: 67), en su avance en territorios como la Unión Europea y los países que conforman la NATO. Y uno de los episodios más recientes se produjo en los Países Bajos, donde diecisiete oficiales de la inteligencia exterior e inteligencia militar rusos (ocho espías del SVR en unión a otros nueve del GU) planificaron operaciones para el reclutamiento y la penetración de sus ilegales⁷.

A continuación, muy brevemente, exponemos cinco acontecimientos que consideramos de un notable éxito de la inteligencia exterior rusa en Occidente.

El primero de los casos se produjo en 1951, con ocasión de la traición perpetrada por Harry Frederick Houghton, un agregado militar de la *Royal Navy* destinado en la embajada de Reino Unido en Varsovia (Polonia). La información secreta proporcionada a los rusos (en la metrópoli londinense, el primer sábado de cada mes) se centró en el armamento para submarinos, en información de los sistemas de guerra antisubmarina, y en tecnología de los sumergibles nucleares británicos (Andrew, 2015: 564-565). Houghton suministró a la inteligencia rusa un significativo volumen de información secreta.

El segundo caso se produjo en 1978, siendo protagonizado por Glenn Michael Souther, un marinero fotógrafo de la *US Navy* destinado en el *USS Nimitz* con base en Nápoles (Italia). Durante su permanencia en la base naval napolitana, Souther contrajo matrimonio con una italiana llamada Patrizia di Palma. Sin embargo, en connivencia con su esposa, mantuvo una vida muy alejada de lo que representaba el matrimonio convencional, al iniciar una frenética actividad procomunista y de admiración hacia la URSS. Lo sorprendente es que sus superiores jamás denunciaron los innumerables episodios en los que Souther, pública y reiteradamente, exteriorizó su descontento y desaprobación con las políticas del Gobierno estadounidense. La situación empeoró en 1980, tras visitar la embajada rusa en Roma y reclamar la ciudadanía soviética. Siendo reclutado por el KGB, empezó un sangrado de información y puesta a disposición de la inteligencia exterior rusa de una cantidad significativa de material documental (Olson, 2019: 157-164).

El tercer acontecimiento se produjo durante la década de los ochenta siendo perpetrado por Clayton Lonetree, un sargento del *US Marine Corps* destinado en la embajada estadounidense en Moscú. El sargento Lonetree fue reclutado por el KGB

7 *NL Times* (2022). Russians expelled from NL were spying on high-tech sector, recruiting informants: report. *NL Times*. Países Bajos. Disponible en: <https://nltimes.nl/2022/10/14/russians-expelled-nl-spying-high-tech-sector-recruiting-informants-report>

por vía de Violetta Seina, una oficial de inteligencia de 25 años que logró que Lonetree sucumbiera a sus encantos. La colaboración del sargento de marines con la inteligencia exterior soviética dio comienzo tras su traslado a la embajada estadounidense en Viena (Austria), y consistió en proporcionarles los planos de las legaciones diplomáticas norteamericanas en Moscú y Viena, incluyendo las identidades de los agentes encubiertos que operaban en la URSS (Olson, 2019: 113-116).

Un cuarto caso de traición se produjo a manos de Earl Edwin Pitts, un oficial de la oficina de contrainteligencia del FBI en la metrópoli neoyorquina. La actividad del agente Pitts se centró precisamente en las operaciones de la inteligencia soviética en el Estado de Nueva York. Pero a mediados de 1987, después de ser víctima de diversos episodios de humillación debido a las exigentes condiciones laborales y las dificultades económicas familiares por las que atravesaba, acabó traicionando a su país al ofrecer sus servicios al KGB (Olson, 2019: 127-132). La documentación proporcionada a la inteligencia exterior soviética estribó en las operaciones de contrainteligencia, los métodos de vigilancia y observación, dobles agentes y el conocimiento que la oficina federal en Nueva York dispuso sobre el personal del KGB susceptible de ser reclutado.

Por último, el caso más rocambolesco se produjo en Italia en 2018, en el entorno próximo al *Allied Joint Force Command* de la NATO y la *US Navy* en Nápoles (Italia), de la mano de María Adela Kuhfeldt Rivera (llamada Olga Kolobova), una oficial del SVR que actuaba como ilegal en Europa. Después de instalarse en Nápoles, sirviéndose de un establecimiento dedicado al diseño de alhajas y el comercio de artículos de lujo (Serein SRL), una joyería empleada como tapadera para acreditar su residencia en Italia. María Adela penetró diversos círculos sociales de Nápoles tras esbozar una red de contactos que incluyó a oficiales de la *U.S. Navy*, y quienes le proporcionaron documentación gráfica de la base y archivos conteniendo información confidencial y secretos. Al ser descubierta su tapadera Kuhfeldt emprendió la huida a Moscú, sirviéndose de un pasaporte cuyo número de serie pertenecía al listado de los habitualmente empleados por los funcionarios de la inteligencia militar exterior rusa⁸.

5.2. El empleo de agentes dobles

Desde el punto de vista competencial la disciplina más desafiante de la inteligencia es la contrainteligencia, y la subespecialidad más compleja de la contrainteligencia es el agente doble.

James M. Olson, antiguo jefe de la División de Contrainteligencia de la CIA, y quien ocupó un cargo de enorme responsabilidad en el seno de la Dirección de Operaciones (Olson, 2019: 86), defendió que:

⁸ Grozev, C. (2022). Socialidad, viuda, joyera y espía: como un agente del GRU se encantó a los círculos de la NATO en Italia. *Bellingcat*. Disponible en: <https://www.bellingcat.com/news/2022/08/25/socialite-widow-jeweller-spy-how-a-gru-agent-charmed-her-way-into-nato-circles-in-italy/>

«Las acciones de agente doble son el caviar de las operaciones de contrainteligencia, porque no hay nada mejor para un profesional de la contrainteligencia que engañar a su adversario, particularmente a un competidor que se enorgullece de ser inteligente y sofisticado mediante un caso controlado».

Es preciso definir qué es un agente doble, en la medida que, muy a menudo, el concepto adolece de una desacertada interpretación, siendo erróneamente empleado tanto por periodistas como por escritores, e incluso por los propios funcionarios. Y, del mismo modo, en lo que concierne a su terminología, cuando es empleada para describir a personas como, por ejemplo, Edward Lee Howard, Aldrich Hazen Ames, Harold James Nicholson, Edwin Earl Pitts, Jonathan Pollard y muchos otros. Con lo que la utilización de la expresión agente doble es errónea (Olson, 2019: 86-87).

Nadie puede ser agente doble sin ser primero agente. El funcionario del FBI, de la CIA o de cualquier otra agencia estadounidense no es un agente en términos de inteligencia debido a que los agentes de la CIA son oficiales de caso y los del FBI son agentes especiales. En España la situación es muy semejante. En cambio, la controversia se produce al emplear el término «agente». Su utilización es enormemente confusa, debido a que, en términos de inteligencia, «agente, es alguien reclutado por un servicio de inteligencia extranjero». En consecuencia, Robert Hanssen al igual que Aldrich Hazen Ames fueron agentes rusos, Jonathan Pollard fue un agente israelí, y Joey Chun fue un agente chino, pero «no fueron agentes dobles». Lo habrían sido si solo hubieran permitido su reclutamiento por rusos, israelíes o chinos como ardid o artimaña, pero continuaron siendo leales y receptivos a la inteligencia estadounidense (Olson, 2019: 86-87).

El agente doble es empleado para proporcionar al servicio adversario información falsa, aunque se trata de un objetivo poco frecuente. Engañar al enemigo con esta metodología requiere una excelente planificación y gran sutileza porque el servicio adversario no es estúpido y, a menudo, dispone de medios para verificar la validez de los informes del agente doble.

Debemos poner énfasis en lo valioso que para la contrainteligencia española representa conocer cómo operan los servicios de inteligencia adversarios, como, por ejemplo, la inteligencia exterior rusa. Y constituye un paso imprescindible para vencerles. Los desertores y las penetraciones sobre el terreno pueden resultar de gran ayuda, en cambio, no hay una mejor posición para conocer qué sucede sobre el terreno que disponer de un agente doble ingeniosamente infiltrado.

Paralelamente, detentamos métodos para iniciar una operación de agente doble, aunque la metodología más clásica consista en permitir que el doble agente entre en una embajada extranjera, requiera hablar con el oficial de seguridad o de inteligencia y se ofrezca voluntariamente a colaborar (Olson, 2019: 104).

En definitiva, el agente doble ideal debería disponer de un buen acceso, aunque no de uno espectacular. Y si afirma disponer de acceso importante en un área considerada de elevada prioridad para el servicio adversario acabará sumándose con entusiasmo, pero con posterioridad exigirá una producción que superará nuestra disposición a renunciar a ella.

Así pues, las operaciones de agente doble constituyen líneas de acción extremadamente delicadas, por lo que el material para alimentar al servicio adversario deberá corresponder al acceso reclamado al agente doble y ser lo suficientemente bueno como para sostener la operación, pero sin resultar demasiado dañino para el propio servicio.

5.3. *Medidas activas (guerra política): la desinformación y el engaño*

Durante décadas la URSS ha patrocinado engaños a gran escala con el objetivo de desorientar, confundir e incendiar a la opinión pública internacional. En ocasiones, los subterfugios empleados produjeron efectos transcendentales, si bien, en otras situaciones, generaron consecuencias impredecibles (Barron, 1974: 197). De modo que el lanzamiento de este tipo de actividades impredecibles, dirigidas a generar confusión y desorientación, acabaron por perjudicar los intereses de los soviéticos, convirtiéndose en una víctima más de sus propias falacias.

La desinformación y el engaño tuvieron su origen a principios del leninismo, tras la emergencia de un concepto contemporáneo al que denominaron «*dezinformatsiya*» o desinformación, definido también como la «diseminación de informes falsos y provocadores». Con los años el KGB perfeccionó la práctica y la desinformación acabó resultando mucho más complicada de lo que la interpretación entiende como desinformación, que conlleva proporcionar documentación falsificada o inventada, incluyendo cartas, manuscritos y fotografías del mismo género, propagación de rumores falsos o mal intencionados e informes erróneos utilizando agencias externas. Además del engaño a todas aquellas personas que visitaban el país y de otras acciones materiales perpetradas para ejercer un efecto psicológico (Barron, 1974: 199). Las técnicas se explotan de forma muy diversa para influir en la política de los gobiernos occidentales, perturbando con ello las relaciones entre países y socavando la confianza de la población en sus dirigentes e instituciones.

Debemos recalcar que el KGB llevó a cabo operaciones políticas encubiertas que inicialmente fueron etiquetadas como «medidas activas» (guerra política) (Riehle, 2022: 190), centradas en la manipulación política encubierta durante el periodo de la Guerra Fría (Andrew, 2015: 292). Y los Estados Unidos han sido el objetivo prioritario de las medidas activas impulsadas por la inteligencia exterior rusa, que se sitúan en el extremo no violento del espectro de las medidas activas: «operaciones de influencia diseñadas para desacreditar al adversario» (Andrew, 2015: 293).

La importancia de las «medidas activas» la conocimos merced a la información facilitada por Ladislav Bittman, un exoficial de la inteligencia checa y desertor, quien fue jefe del «departamento de medidas activas y desinformación». Bittman describió con todo detalle cómo durante la década de los sesenta «se concibieron burocracias enteras en la administración del Bloque del Este con el objetivo de confundir a los países adversarios y manipular los hechos», y de qué modo fueron propuestos y autorizados dichos proyectos. Además, en su quehacer diario, Bittman se vio obligado a adquirir nuevas competencias profesionales al tener que aprender a reunir, combinar

y enredar detalles precisos. A fin de que, para que la desinformación tuviera éxito, se debía responder parcialmente a la realidad o cuanto menos a las opiniones aceptadas. Y cómo, durante medio siglo, la filtración de documentos sustraídos fue el procedimiento estándar para la puesta en marcha de actividades de desinformación (Rid, 2020: 5-8).

La desinformación alcanzó su punto álgido a mediados de la década de 2010, en plena cuarta ola de la desinformación, siendo remodelada con ocasión del empleo de las nuevas tecnologías e Internet (Rid, 2020: 14-15). De modo que al viejo arte de la influencia psicológica lenta, altamente calificada, de corto alcance y laboriosa, la nueva influencia psicológica se había apresurado y convertido en poco calificada, remota e inconexa.

Existe controversia sobre la dificultad para reconocer una medida activa, ya que la desinformación, cuando se hace bien, es muy difícil de detectar, y especialmente cuando se hace pública por primera vez. De modo que resultará muy útil aclarar qué es una medida activa y qué no lo es. En primer lugar, las medidas activas no son mentiras espontáneas de los políticos, sino la producción metódica de aparatos burocráticos enormes. La desinformación era, y en muchos sentidos continúa siendo, el dominio de los servicios de inteligencia, aunque mejoradas y administradas profesionalmente, siendo empleadas contra los adversarios políticos extranjeros. En segundo lugar, la mayoría de las medidas activas contienen un elemento de desinformación: el contenido puede ser falsificado; las fuentes imitadas; el método de adquisición encubierto; los agentes especialistas en influencia; los recortes pueden ser algo que no son y las cuentas en línea involucradas en la aparición o amplificación de una operación pueden no ser reales. Finalmente, una medida activa pretende alcanzar un objetivo como, por ejemplo, debilitar al adversario, pero los medios empleados pueden variar: creando división entre naciones aliadas; generando brechas entre grupos étnicos; concibiendo fricciones entre individuos en un partido o grupo político; o socavando la confianza que grupos específicos tienen en sus instituciones. Simultáneamente, las medidas activas pueden estar orientadas a lograr un propósito muy específico como, por ejemplo: erosionar la legitimidad de un gobierno democrático; la reputación de un individuo; o el despliegue de un sistema de armas (Rid, 2020: 10-11). En definitiva, los proyectos se diseñan para facilitar una decisión política definida.

En 1992, el Servicio Británico de Inteligencia (SIS) participó al historiador Christopher Andrew las peripecias que condujeron a la desertión y exfiltración desde Rusia de Vasili Mitrokhin, un funcionario de la inteligencia especializado en archivística y documentación (Andrew, 2015: xxii-xxxix). El espía proporcionó abundante material documental *top-secret* proveniente del tercer departamento del directorio para la inteligencia exterior del KGB (Andrew, 2015: 742), revelando las identidades de «cientos de espías ilegales» que por entonces operaban en Occidente. En otras palabras, la documentación proporcionada por Mitrokhin facilitó la tarea de rastreo e identificación de verdaderas leyendas del espionaje exterior ruso (Andrew, 2015: xxii-xxxix).

Así que el significado de la definición «medidas activas» (ofrecido también por Mitrokhin a la inteligencia británica) fue el siguiente:

- La actividad desarrollada por un agente operativo dirigida a ejercer influencia en las políticas interior y exterior de los países objetivo, en interés de la URSS (Riehle, 2022: 190). Permitiendo el debilitamiento de las posiciones políticas, militares, económicas e ideológicas del capitalismo y socavando sus planes agresivos, con el fin de crear las condiciones favorables para una implementación exitosa de la política exterior de la URSS —hoy, la Federación de Rusia—.
- Una o más acciones ejecutadas de manera clandestina por funcionarios de inteligencia, o el empleo de agentes u otros medios por cuenta propia, destinados a resolver tareas de inteligencia o contrainteligencia (Mitrokhin, 2002: 11).

5.4. *Medidas silenciosas: operaciones encubiertas*

La inteligencia despliega una doble función irruptora. En primer lugar, una actividad operacional en lo que respecta a la recolección, recopilación y captación de información y datos; y, en segundo lugar, el diseño, la planificación y ejecución de las operaciones encubiertas.

Mientras las actividades de inteligencia generadoras de conocimiento, por medio de la recopilación de información y el análisis, son desarrolladas en apoyo a la toma de decisiones de las autoridades del régimen, las operaciones clandestinas y encubiertas ejecutan, precisamente, esa toma de decisiones políticas (Riehle, 2022: 187).

Es preciso matizar que las definiciones «clandestino» y «encubierto» no significan lo mismo. La clandestinidad oculta la operación, mientras que lo encubierto oculta al operador.

Así pues, podemos afirmar que la definición «encubierto» evidencia que el gobierno patrocinador no quiere revelar su participación, y dicha metodología incluye el sabotaje encubierto en el que se daña un objetivo, como, por ejemplo, cuando es detonada una bomba o cuando se interrumpe permanentemente el servicio prestado por un sistema informático. El elemento principal de las actividades encubiertas se define mediante la frase «negación plausible», que evidencia que la acción es visible pero la identidad del perpetrador permanece oculta y fuera de la vista.

Cuando nos referimos a las operaciones encubiertas en periodos de guerra, en realidad, son los funcionarios militares quienes se responsabilizan de la ejecución de las penetraciones en territorio enemigo, tal y como lo ha supuesto la invasión militar de Ucrania por el ejército ruso, para la conducción de las diferentes actividades y operaciones. Y fueron los oficiales de inteligencia desertores durante la época soviética quienes ofrecieron una ligera idea de hasta dónde llegaron las fuerzas militares para ejecutar de manera eficaz sus actividades encubiertas.

A juzgar por la información proporcionada por los desertores del KGB, Oleg Lyaling, Oleg Kalugin y Vasily Mitrokhin, fue el DRG (Grupos de Inteligencia de Distracción) quien, durante la guerra, obtuvo la inteligencia recopilada sobre los

objetivos del adversario y quienes ejecutaron las operaciones contra ellos (Riehle, 2022: 188), con la finalidad de:

- Suscitar desorden en las funciones de la retaguardia del enemigo.
- Deshabilitar el transporte y las comunicaciones.
- Sembrar el pánico en las tropas enemigas y la población civil.
- Recopilar inteligencia sobre los movimientos, el armamento, las instalaciones industriales militarmente significativas y sus medios de transporte y comunicaciones.
- Y el asesinato de los altos mandos y mandos intermedios del enemigo, incluyendo a los cargos políticos y administrativos señalados.

Conforme a las declaraciones del diplomático John B. Emerson⁹, como embajador estadounidense en Berlín (Alemania), emitidas en julio de 2015 durante el discurso de apertura de la conferencia *Exponer la desinformación rusa en el siglo XXI*, promovida por el Consejo Atlántico, el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores y la Fundación Heinrich Böll, defendió que las operaciones históricas y actuales de desinformación muestran un patrón de actividad que se puede describir como «las cuatro D»:

Distort (Distorsionar). Retuercen la información real; aferran una verdad y la reformulan bajo un prisma diferente para que parezca más o menos atractiva. Actividad manejada por los rusos empleando la narrativa de la Segunda Guerra Mundial, un asunto de discusión innegable que retuercen para lograr sus objetivos políticos.

Distract (Distraer). Desvían la atención de la información real, tal y como sucedió en 2014 tras perpetrar el derribo del vuelo MH17 de Malaysia Airlines mientras sobrevolaba Ucrania. Los medios propagandísticos rusos concibieron y difundieron múltiples historias contradictorias que carecían de credibilidad, pero todas recalaban que la responsabilidad no era de la Federación Rusa. Un caso similar se produjo con las operaciones rusas que filtraron información sobre atletas de varios países que supuestamente habían violado las normas de dopaje para tomar la decisión. Con el objetivo de desviar y apartar la atención pública sobre el programa de dopaje ruso.

Dismiss, Deny (Descartar, Negar). En marzo de 2018, Vladimir Putin fue capaz de negar audazmente que las tropas rusas estuvieran involucradas en la toma de Crimea, en apoyo a los insurgentes en Ucrania; o negar que el Kremlin tuviera alguna responsabilidad en el intento de asesinato de Sergey Skripal (exoficial del GU).

Dismay (Consternación). Azuzan el miedo, el odio o la repulsa. Como las afirmaciones que fueron difundidas en Rusia en 2016 de que las tropas alemanas violaron a una niña en Lituania.

9 Emerson, John B. *Exposing Russian disinformation*. Atlantic Council Ukraine Alert. June 29, 2015 (Berlin, Germany). Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/exposing-russian-disinformation>

Otra de las categorías de «actividades encubiertas» fueron los secuestros, un tipo de operación profesionalizada desde la creación del Primer Directorio del KGB, y empleada como arma de último recurso. El *modus operandi* en la ejecución de secuestros en el exterior apenas sufrió cambios. De modo que, tras la localización de los oponentes políticos o traidores, de interés para el Kremlin, los equipos especiales perpetraban los secuestros y asaltos, y las personas eran transportadas ocultas en el interior de los vehículos con matrícula de protección diplomática o bien conducidas hasta Checoslovaquia bajo aparentes falsos arrestos. A su llegada, el desenlace final dependía de las órdenes provenientes de Moscú (Richterova, 2023: 12-13).

Las operaciones para la eliminación de personas se convirtieron en un asunto relevante para la discusión política y periodística en Occidente, tras conocerse los asesinatos informados dentro y fuera de Rusia. El atentado perpetrado en agosto de 2020 contra la vida del opositor Aleksey Navalny, situó la trama en el centro de atención.

En la actualidad, Rusia diferencia sus operaciones encubiertas para el asesinato en tres modalidades: «objetivos militares», «objetivos políticos» y «traidores». Al mismo tiempo, divide los escenarios para dichas operaciones en dos tipos de emplazamiento: «los perpetrados en el interior del país» y «los ejecutados en cualquier otro lugar del mundo» (Riehle, 2022: 201-202). De modo que el enfoque para la eliminación de sus oponentes difiere significativamente si son perpetrados dentro o fuera de Rusia. En el interior de la federación, los objetivos militares son, con mucho, la categoría más importante, y el Cáucaso del Norte es el caso concreto (Riehle, 2022: 202). Los objetivos militares fuera de la federación constituyen una categoría relevante, aunque en términos generales son inferiores a los perpetrados en el interior del país. Finalmente, los objetivos políticos vendrían a continuación.

6. La explotación de técnicas de análisis estructurado por el analista de contrainteligencia

Antes de profundizar sobre el empleo de las modernas técnicas de análisis estructurado y su aplicación a la disciplina de contrainteligencia, debemos precisar algunos aspectos relacionados con el análisis del comportamiento de otros servicios, así como los relativos al propio análisis de contrainteligencia.

Tal y como hemos expuesto, desde la perspectiva científica debemos poner de relieve la importancia que supuso el «ciclo de inteligencia» y «la metodología de trabajo del analista» como sistema (Esteban *et al.*, 2007: 59), definido como:

«El proceso de generación y comunicación de conocimiento nuevo, veraz y ajustado a las necesidades y los requerimientos de un usuario a partir de la obtención y transformación de información apropiada. Es decir, una secuencia de actividades mediante las que se obtiene información que se convierte en conocimiento (inteligencia) y que se pone a disposición de un usuario».

De modo que, el proceso de producción de inteligencia es presentado como un conjunto de secuencias organizadas en un ciclo de diversas etapas. Y, al mismo tiempo, en el análisis, que consiste en (Esteban *et al.*, 2007: 52): «[...] el examen sistemático de la información disponible mediante el establecimiento de relaciones e inferencias, con objeto de identificar los hechos y los elementos más significativos de un fenómeno o situación».

6.1. Los cometidos del analista de contrainteligencia

El análisis, como método científico, debe conocer qué es y qué representa una taxonomía como clasificación de los elementos que integran un ámbito de la información, mediante la identificación, denominación y catalogación de los diversos objetivos que lo componen para, seguidamente, organizarlos en grupos sustentados en factores comunes, además de las categorías de métodos existentes como, por ejemplo (Heuer y Pherson, 2015: 45): «el juicio experto»; «los métodos cuantitativos empleando datos generados por expertos»; «los métodos cuantitativos utilizando datos empíricos»; y por último «las técnicas de análisis estructurado». Es preciso que el analista de contrainteligencia conozca cuáles son los procesos de razonamiento deductivo e inductivo, el desarrollo y elaboración de diagramas, mapas mentales, mapas de

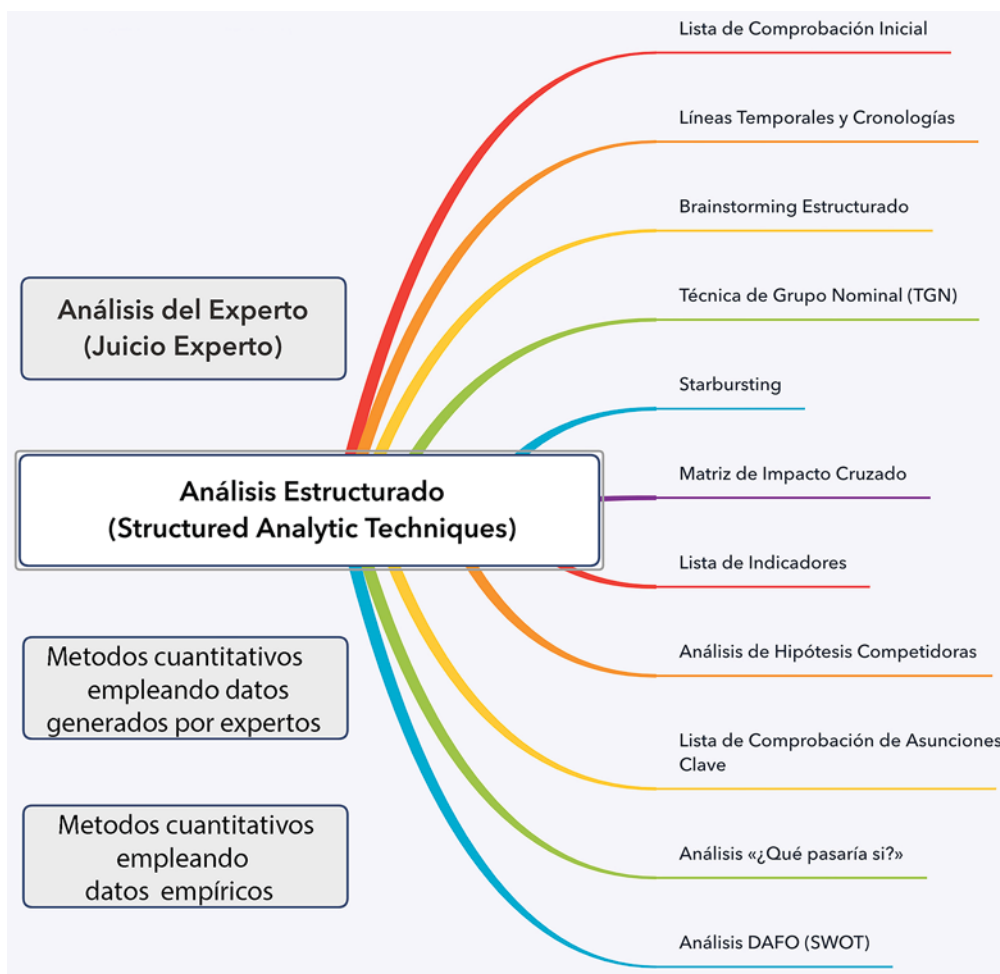


Imagen 7. Taxonomías de métodos analíticos. Elaboración propia (2022).
 Fuente: Richards J. Heuer Jr. & Randolph H. Pherson. SAGE Publications, Inc. (2015).

concepto y esquemas, al margen de constituir, validar o desestimar hipótesis, pero también, demostrar capacidad y conocimiento para la medición del grado de asociación entre conjuntos de datos y variables mediante el empleo de técnicas de correlación y regresión, la elaboración de escenarios, el recurso a modelos teóricos y matemáticos, o el empleo de herramientas y programas de software y apoyo informático, estadístico y de minería de información (Esteban *et al.*, 2007: 52.53).

El trabajo del analista de contrainteligencia está enfocado en un tipo de análisis muy concreto, ajustado al método deductivo e inductivo y la validación o desestimación de hipótesis, incorporando la posibilidad de apoyarse en otros métodos analíticos específicos como las técnicas de análisis estructurado.

6.2. *Motivos para el empleo de las técnicas de análisis estructurado*

Los cometidos del analista de contrainteligencia se describen como el esfuerzo en proteger las operaciones de la penetración, el ataque de naciones hostiles, y la protección de los secretos de Estado mediante el estudio y el análisis de los servicios de inteligencia opositores y los diversos y numerosos factores que determinan el comportamiento de dichos servicios.

Tal y como defienden los investigadores Pherson y Heuer, una cosa es defender que los analistas empleen técnicas analíticas estructuradas con la finalidad de superar las trampas cognitivas que conducen al fracaso analítico (Pherson y Heuer, 2021: 17-22), y otra, completamente diferente, aprender a escoger, comprender y utilizar correctamente las técnicas para el análisis estructurado (Heuer y Pherson, 2015: 32-33). Pese a todo, una de las críticas principales de los propios analistas se vincula a la circunstancia de carecer de tiempo suficiente para emplearlas.

En consecuencia, nos debemos apoyar en dos modelos metodológicos comunes para solucionar las limitaciones en el funcionamiento de nuestra memoria (Heuer y Pherson, 2015: 32-33). El primero tiene que ver con la descomposición, es decir, desmontar o deconstruir un problema en las distintas partes que lo componen. De modo que cada una de estas sea considerada de forma separada o independiente. Y, el segundo, centrado en la obtención de una visualización ordenada, situando las diferentes partes sobre un papel, una pantalla multimedia, tablet, etcétera. Lo que nos permitirá comprender cómo las diferentes piezas de convicción se relacionan entre sí.

6.3. *Las técnicas de análisis estructurado de mayor utilidad para la contrainteligencia*

De un total de sesenta técnicas para la elaboración del análisis estructurado hemos seleccionado once de ellas, integradas, a su vez, en la siguiente categorización: «técnicas de descomposición y visualización»; «técnicas generadoras de ideas»; «técnicas de

escenarios e indicadores»; «técnicas de generación y prueba de hipótesis»; «técnicas de evaluación de causa y efecto»; «técnicas de análisis de reto»; y, finalmente, las «técnicas de apoyo a la decisión».

Seguidamente, mediante una breve exposición introductoria sobre las metodologías de interés, pondremos énfasis sobre en qué momento utilizarlas, qué valor añadido nos aportan, y la metodología a emplear en cada supuesto:

Primero. Técnicas de descomposición y visualización:

- *Lista de comprobación inicial*: se trata de una herramienta metodológica que nos permitirá iniciar nuevos proyectos, siempre y cuando y desde el principio los fundamentemos adecuadamente, evitando suscitar cambios para más adelante. La metodología permite economizar tiempo e incrementar la calidad del producto final (Heuer y Pherson, 2015: 70-71), y consiste en dar respuesta a un conjunto de cuestiones antes de iniciar el proyecto (Hibss y Pherson, 2021).
- *Cronologías / Líneas temporales*: dos metodologías dirigidas a obtener una representación gráfica temporal, permitiéndonos emplazar acontecimientos en el orden en que tuvieron lugar y el periodo transcurrido entre ellos, pudiendo ser empleadas en aquellos casos en que se deban interpretar los tiempos, la secuencia de eventos y la identificación o ausencia de acontecimientos clave, produzcan o no una relación causa-efecto (Heuer y Pherson, 2015: 75-78).
En contrainteligencia, resultarán de gran ayuda al identificar modelos y correlaciones entre acontecimientos y relaciones de eventos desconectados entre sí. Ofreciendo una visión global, identificación de cambios significativos, el descubrimiento de tendencias, asuntos en gestación, anomalías, la aparición de influencias, el planteamiento de hipótesis sobre sucesos desconocidos y, finalmente, la organización de datos mediante un formato visual comprensible.

Segundo. Técnicas generadoras de ideas:

- *Brainstorming estructurado*: herramienta compuesta de un total de siete reglas y doce movimientos básicos que nos permitirán identificar una lista de variables, conocer las fuerzas impulsoras, una amplia gama de hipótesis, actores clave o *stakeholders*, indicadores, fuentes de información, soluciones potenciales a problemas, resultados y escenarios, sospechosos, además de líneas de investigación (Pherson y Heur, 2021: 36). Un instrumento dirigido a estimular el pensamiento de equipo, aportando creatividad mediante un conjunto de ideas que, rebotando de un lugar a otro, acabarán generando múltiples perspectivas y diversos puntos de vista (Heuer y Pherson, 2015: 113-116).
- *Técnica de grupo nominal*: metodología similar al *Brainstorming* estructurado, que permitirá evitar que una sola persona (un mando o ejecutivo de alta graduación) pueda dominar el debate (Heuer y Pherson, 2015: 118-201).
- *Starbursting*: herramienta metodológica similar al *Brainstorming* estructurado (Heuer y Pherson, 2015: 121-122). La técnica de *Starbursting* está diseñada para

plantear y generar cuestiones más que en obtener respuestas e ideas, mediante la exposición de las siguientes cuestiones: ¿Quién? ¿Qué? ¿Cómo? ¿Dónde? ¿Cuándo? ¿Por qué?

- *Matriz de impacto cruzado*: metodología de enorme utilidad para ponerla en práctica después de realizar un *Brainstorming* estructurado o la *Técnica de grupo nominal*. Su empleo nos permitirá gestionar problemas complejos, especialmente cuando todo está relacionado con todo lo demás (Heuer y Pherson, 2015: 122-126). La técnica para el análisis de impacto cruzado posibilita examinar de manera sistemática el modo en que cada factor, en un contexto determinado, influye sobre los demás que parecen estar vinculados o relacionados. Permitiendo comprender la compleja situación a la que hacer frente cuando el analista predice acontecimientos futuros y toma en consideración las fuerzas dominantes y los potenciales sucesos venideros que influirían en un resultado determinado.

Matriz de Impacto Cruzado

	Variable 1	Variable 2	Variable 3	Variable 4	Variable 5	Variable 6
Variable 1			+		-	
Variable 2			-	+	+	+
Variable 3	+			+		-
Variable 4		+			+	-
Variable 5	-	+		+		
Variable 6	-	+	-	-	-	

Dirección y magnitud del efecto:

+	Strong Positive
+	Positive
	Neutral
-	Negative
-	Strong Negative

Las variables 2 y 4 de la Matriz de Impacto Cruzado arriba mostradas tienen el mayor efecto sobre las otras variables, mientras que la variable 6 es la que tiene un mayor efecto negativo.

Imagen 8. Ejemplo de análisis mediante la Matriz de Impacto Cruzado. Elaboración propia (2022).
Fuente: Richards J. Heuer Jr. & Randolph H. Pherson. SAGE Publications, Inc. (2015).

Tercero. Técnicas de escenarios e indicadores:

- *Lista de indicadores*: herramienta muy útil en contrainteligencia, dirigida a la obtención y detección de alertas tácticas, alertas operativas e incluso estratégicas frente a evoluciones futuras que si se produjeran generarían un enorme impacto. Se compone de un conjunto de indicadores que constituyen los fenómenos observables y revisables con objeto de ayudar al seguimiento de los acontecimientos, la identificación de posibles tendencias emergentes o la advertencia de cambios no anticipados.

Los siguientes acontecimientos señalarían que un escenario particular está empezando a producirse.

Escenario uno: mantenerse a flote

- Un primer ministro con poco crédito reformista accede al poder como parte de un compromiso entre el presidente y la oposición política.
- Se forma un Parlamento, pero está dividido y es incapaz de producir legislación de importancia.
- El Gobierno cumple las normas básicas del Fondo Monetario Internacional, pero no consigue que se le asigne ayuda presupuestaria.
- El presidente mantiene algo de apoyo retórico a la modernización, pero declina tomar acciones contundentes.
- La Policía demuestra su capacidad para hacer frente a manifestaciones esporádicas pero progresa lentamente en el desarrollo de sus capacidades generales.

Escenario dos: descomposición de la democracia

- El presidente reniega públicamente de su
- El Gobierno viola su acuerdo con el FMI, lo que conlleva un descenso significativo de la ayuda prometida por otros importantes donantes internacionales.
- Manifestaciones públicas reúnen a miles de participantes y duran varios días.
- Resurgen grupos extremistas, o grupos revolucionarios solicitan aproximaciones alternativas al Gobierno.
- La Policía incrementa el nivel de sus tácticas represoras o, por el contrario, abandona en masa sus puestos.
- Sucesivos primeros ministros y sus gabinetes son forzados a dimitir.
- Se cancelan o aplazan indefinidamente las próximas elecciones legislativas.

Escenario tres: la situación se endereza

- El Parlamento acepta un primer ministro reformista y produce legislación de forma regular.
- Algunas industrias de propiedad estatal son privatizadas y se reduce el número de trabajadores para el Gobierno, condición exigida para la llegada de grandes cantidades de ayuda internacional.
- Los beneficios de la modernización y de la ayuda que gracias a ella reciben se hacen más aparentes y los líderes de la oposición política moderan el tono de su política antirreformista.
- Se celebran las elecciones legislativas con pocos episodios violentos y los expertos internacionales las declaran libres y justas.
- Los empresarios anuncian nuevas inversiones privadas que son capaces de generar decenas de miles de puestos de trabajo permanentes.
- Se reducen drásticamente los casos de violación de los derechos humanos por parte de la Policía.

Imagen 9. Ejemplo de una Lista de Indicadores para el seguimiento de escenarios emergentes.
Fuente: Richards J. Heuer Jr. & Randolph H. Pherson. SAGE Publications, Inc. (2015). Revisado (2022).

- El listado de indicadores nos proporcionará una base objetiva realizando un seguimiento de los acontecimientos e introduciendo rigor en el proceso analítico y el fortalecimiento de la credibilidad (Heuer y Pherson, 2015: 150-156).
- Todo ello, mediante un conjunto preestablecido de acciones, condiciones, hechos, circunstancias o acontecimientos observables que si se produjeran indicarían con claridad que se ha provocado un fenómeno o, por el contrario, que existe la posibilidad de que pueda tener lugar (Pherson y Heuer, 2021:38).

Cuarto. Técnicas de generación y prueba de hipótesis:

- *Análisis de hipótesis competidoras AHC*: herramienta para la elaboración de juicios en aquellos asuntos en que sea preciso disponer de estimaciones alternativas mutuamente excluyentes. La herramienta AHC pretende eliminar errores en materias que resulten controvertidas, identificando las áreas precisas de desacuerdo y observando los vestigios que permitan mostrar evidencia, además del modo en que el analista alcanzó sus conclusiones (Heuer y Pherson, 2015: 175-180).

Classification:		Date	Cred...	Relev...	H: 1	H: 2	H: 3	H: 4	H: 5	H: 6	H: 7	H: 8	P
Delitos contra las Personas					Suicidio	Contacto Internet	Relación Extramarital	Sicario profesional	Ataque aleatorio	Atentado Terrorista	Robo con Violencia	Atraco por Grupo Criminal	
Project Title:					-6,0	-4,0	-2,0	-3,0	-6,0	-3,0	-2,0	-1,0	
Mujer con Lesiones graves													
Available Matrices:													
Main													
E10	Repetir el viaje	08/05/22	MEDIUM	MEDIUM	I	I	C	I	I	I	N	N	
E9	Falta el dinero de la oficina de evidencias	08/05/22	MEDIUM	MEDIUM	C	I	C	C	I	N	C	C	
E8	Ruta por la rotonda	08/05/22	MEDIUM	MEDIUM	I	C	C	C	I	I	C	C	
E7	Restos de sangre en el ticket de peaje	08/05/22	MEDIUM	MEDIUM	I	C	C	C	C	N	C	C	
E6	Ticket de peaje (no necesario)	08/05/22	MEDIUM	MEDIUM	I	C	C	C	C	N	C	C	
E5	Dinero, Tarjeta de Crédito en el coche	08/05/22	MEDIUM	MEDIUM	C	N	C	C	I	N	C	C	
E4	Sin heridas defensivas	08/05/22	MEDIUM	MEDIUM	C	I	I	I	I	C	I	I	
E3	Dinero del Cajero Automático	08/05/22	MEDIUM	MEDIUM	I	C	C	C	C	N	C	C	
E2	Asesinado con su propia navaja	08/05/22	MEDIUM	MEDIUM	I	C	C	I	C	I	I	C	
E1	Smartphone sustraído	08/05/22	MEDIUM	MEDIUM	C	I	I	C	I	N	C	C	

Image 10. Example of the analysis of competing hypotheses technique (software “PARC ACH v.2.0.5”). Source: Richards J. Heuer Jr. & Randolph H. Pherson. SAGE Publications, Inc. (2015). Own revision (2022).

Resultará útil al tratar con decepción potencial, y especialmente eficaz para disponer de respuesta en asuntos técnicos, permitiendo mejores resultados analíticos (Pherson y Heuer, 2021:37).

Es complicado elaborar una evaluación simultánea de hipótesis competidoras múltiples sin ayuda analítica, ya que retener tres, cinco o siete hipótesis en la memoria, y registrar cómo cada pieza de información se adapta a cada una de las hipótesis, va más allá de las capacidades de la mayoría de analistas. De modo que requiere una agilidad mental mayor que la práctica común de búsqueda de evidencias con el fin de probar una hipótesis a la que se considera la respuesta más probable (Heuer y Pherson, 2015: 175-180).

Quinto. Técnicas de evaluación de causa y efecto:

- *Lista de comprobación de asunciones clave*: metodología de combinación de evidencias y asunciones e ideas preconcebidas, que influyen en el modo en que la evidencia es interpretada, permitiendo cuestionar y hacer explícitas las asunciones que orientan al analista en la interpretación de las evidencias y el razonamiento elaborado sobre un problema (Pherson y Heuer, 2021: 37).

En cuando a la técnica, al inicio del proyecto se debe elaborar una lista que recoja las asunciones de trabajo, y de esta forma: identificar asunciones específicas que apuntalen la línea analítica básica; alcanzar un mayor entendimiento de las dinámicas fundamentales en juego; adquirir perspectivas y emergencia de nuevas ideas; descubrir relaciones y enlaces ocultos entre factores clave; identificar la evolución que tuviera como consecuencia el abandono de una asunción; y, finalmente, evitar sorpresas si aparece información que invalide viejas asunciones (Heuer y Pherson, 2015: 198-203).

Sexto. Técnicas de análisis de reto:

- *Análisis, ¿qué pasaría si?:* herramienta para alertar al mando u órgano decisor frente a un acontecimiento que se pudiera producir. Empleada para analizar escenarios inesperados que tendrían consecuencias si se produjeran. Teniendo como origen la existencia de un supuesto acontecimiento súbito o fortuito acompañado de un encontronazo potencial (Pherson y Heuer, 2021: 37-38). El analista percibe y representa cómo se produjo el acontecimiento y cuáles son sus consecuencias (Heuer y Pherson, 2015: 242-246).

Séptimo. Técnicas de apoyo a la decisión:

- *Análisis DAFO:* herramienta empleada por grandes empresas, multinacionales y organizaciones empresariales debido a su facilidad de uso, pudiendo ser explotada por un solo analista.

Análisis DAFO (SWOT)

	<i>Positivas</i>	<i>Negativas</i>
<i>I n t e r n a s</i>	Fortalezas • Confecciona una lista con los atributos de la organización que resulten útiles para consecución del objetivo.	Debilidades • Confecciona una lista con los atributos de la organización que sean perjudiciales para la consecución del objetivo.
	Oportunidades • Confecciona una lista con las condiciones externas que sean útiles para la consecución del objetivo.	Amenazas • Confecciona una lista con las externas que podrían ser perjudiciales para alcanzar el objetivo.
<i>E x t e r n a s</i>		

Image 11. Example of the SWOT analysis technique.

Source: Richards J. Heuer Jr. & Randolph H. Pherson. SAGE Publications, Inc. (2015). Own revision (2022).

¿Cuál es su finalidad? Evaluar y escalar debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades inherentes a cualquier plan o proyecto. Permitiendo la generación de información útil mediante escaso esfuerzo, y reuniéndola en un marco que sirva de base para posteriores análisis (Heuer y Pherson, 2015: 299-231). En resumen, se trata de diseñar y elaborar un plan para alcanzar un objetivo específico.

7. Conclusiones

La ausencia de confianza en el seno de las sociedades representa un problema para los Estados modernos porque acaba retroalimentando en la sociedad motivos para la sospecha. En ese entorno la desconfianza se convierte en el principal supuesto de lo que representa la teoría de la contrainteligencia. De modo que si todas las personas fueran confiables el trabajo y las actividades de las unidades de contrainteligencia resultarían innecesarias. Por dichos motivos la contrainteligencia es considerada la actividad más laboriosa, compleja y difícil de la inteligencia.

Pese a todo, el contraespionaje es una de las dimensiones más importantes y activas de la rivalidad y el enfrentamiento entre los dos principales oponentes, Occidente y el bloque comunista, con la Federación de Rusia a la cabeza.

Es preciso subrayar la tarea irruptora que desempeñan los departamentos de contrainteligencia como instrumento ofensivo para contrarrestar las amenazas. Y prosiguiendo esa línea de acción revelamos las principales funciones de los servicios de inteligencia que tienen como misión la detección y neutralización de las penetraciones del espionaje perpetradas por servicios adversarios que operan en territorio propio, y que, para el desempeño de dichas capacidades, pero sobre todo para hacer frente al desafío que Rusia simboliza, es preciso disponer de capital humano capacitado e instrumentos idóneos para contrarrestar la amenaza que representa su inteligencia y contrainteligencia ofensivas.

Resaltamos la trascendencia de la figura del agente doble en las actividades de contrainteligencia por constituir un instrumento ofensivo irruptor contra el asalto al espionaje, que incorpora los ingredientes necesarios para alcanzar penetraciones exitosas en las filas de los servicios rivales que pretendan operar en España.

En contraste, ligado a la casuística conocida en contrainteligencia en comparación con el bando occidental, emerge la controversia al constatar que las mayores penetraciones de éxito provienen del Bloque del Este. Con todo, las lecciones aprendidas en cada caso aportan un conocimiento relevante a la vez que pedagógico.

Finalmente, cuanto mayor sea el conocimiento experto sobre el funcionamiento de los servicios de inteligencia y del espionaje exterior ruso en nuestro país mayores serán nuestras probabilidades de éxito.

Debemos concluir insistiendo en que el análisis de contrainteligencia nunca ha sido tan necesario para los mandos y órganos decisores políticos. Las recomendaciones en

un entorno global altamente tecnológico y en contraste con la dinámica bipolar entre el bloque soviético-ruso y occidental, con un importante número de Estados fallidos, proliferación, crisis regionales y diferencias internacionales, amenazas emergentes y la participación de actores no estatales sobre el terreno, en un contexto en el que se soportan importantes transformaciones en áreas tan complejas como la tecnológica o la social. Nuestras propuestas se dirigen al analista con el propósito de superar las críticas vertidas frente a los fracasos e incrementar sus capacidades analíticas, mediante el estudio e implantación de un conjunto de procedimientos para la mejora mediante el aprovechamiento de las técnicas de análisis estructurado.

Bibliografía

- Andrew, C. y Mitrokhin, V. (2001). *The sword and the shield*. Estados Unidos, Perseus Books Group.
- . (2015). *The Mitrokhin archive. The KGB in Europe and the West*. Reino Unido, Penguin Books.
- Andrew, C. (2018). *The secret world. A history of intelligence*. Reino Unido, Penguin Random House.
- Bardavio, J., Cernuda, P. y Jáuregui, F. (2000). *Servicios secretos*. España, Plaza & Janés Editores.
- Barron, J. (1974). *KGB la labor clandestina de los agentes secretos soviéticos*. México, Editorial Diana.
- Ehrman, J. (2004). *¿De qué hablamos cuando hablamos de contrainteligencia?* Manual Básico de Contrainteligencia. Vol. 4. TIEV de la SHCP.
- . (2009). What are we talking about when we talk about counterintelligence? *Studies in Intelligence*. Vol. 53, n.º 2. Disponible en: <https://www.cia.gov/static/867934afc1db19abcfcc5ced4193b676/toward-a-theory-of-ci.pdf>
- Emerson, J. B. (2015). *Exposing Russian disinformation*. Atlantic Council. Ukraine Alert. June 29, 2015 Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/exposing-russian-disinformation>
- Esteban Navarro, M. Á. et al. (2007). *Glosario de Inteligencia*. España, Ministerio de Defensa.
- Evanina, W. (2016). *National counterintelligence strategy of 2016*. Director of the National Counterintelligence and Security Center (NCSC). Estados Unidos. Disponible en: https://www.dni.gov/files/NCSC/documents/Regulations/National_CI_Strategy_2016.pdf
- Grozev, C. (2022). Socialidad, viuda, joyera y espía: como una agente del GRU encandiló a los círculos de la NATO en Italia. *Bellingcat*. 25 de agosto, Reino Unido.

Disponible en: <https://www.bellingcat.com/news/2022/08/25/socialite-widow-jeweller-spy-how-a-gru-agent-charmed-her-way-into-nato-circles-in-italy/>

Heuer JR, R. J. y Pherson, R. H. (2015). *Técnicas analíticas estructuradas para el análisis de inteligencia. Estudios en Inteligencia*. España, Plaza y Valdés Editores.

Hibbs 'Pherson', K. y Pherson, R. H. (2021). *Critical thinking for strategic intelligence*. Estados Unidos, SAGE Publications Ltd.

Hitz, Fr. P. (2004). *The great game. The myth and reality of espionage*. Primera edición. Estados Unidos, Alfred A. Knopf.

Lucas, N. (1966). *The great spy ring*. Reino Unido, Arthur Barker Limited.

Maik Baumgärtner, F.B. et al. (2022). How Putin's agents are infiltrating Germany *SPIEGEL*. Sección Internacional, 9 de septiembre de 2022, Alemania, p. 13. Disponible en: <https://www.spiegel.de/international/germany/hackers-spies-and-contract-killers-how-putin-s-agents-are-infiltrating-germany-a-2cc6c24c-16ac-43d4-97fa-103081414acc>

Mitrokhin, V. (2002). *KGB Lexicon. The Soviet intelligence officer's handbook*. Reino Unido, Frank Cass & Co. Ltd.

Navarro Bonilla, D. (2009). *¡Espías! Tres mil años de información y secreto*. España, Plaza y Valdés Editores.

Navarro Bonilla, D. y Esteban Navarro, M. Á. (2004). *Gestión del conocimiento y servicios de inteligencia*. Monografías n.º 47. Instituto Español de Estudios Estratégicos. España, Ministerio de Defensa.

Navruzbebekov, E. (2022). Contrainteligencia del FSB. Teniente Mayor del servicio de contrainteligencia del FSB, desertor y solicitante de asilo político en Europa (Partes I y II). Blog de Igor Suschko Disponibles en: <https://igorsushko.substack.com/p/fsb-counterintelligence-senior-lieutenant>

<https://igorsushko.substack.com/p/fsb-counterintelligence-senior-lieutenant-160>

Olson, J. M., George, R. Z y Kline, R. D. (2004). The ten commandments of counterintelligence. *Intelligence and the National Security Strategist: Enduring Issues and Challenges*, Estados Unidos, Sherman Kent Center for Intelligence Studies.

Olson, J. M. (2004). Los diez mandamientos de contrainteligencia. *Manual Básico de Contrainteligencia*. México, TIEV de la SHCP. Vol. 4 (Lecturas Básicas).

—. (2019). *To catch a spy: the art of counterintelligence*. Estados Unidos, Georgetown University Press.

Pherson, R. H. y Heuer JR, R. J. (2021). *Structured analytic techniques for intelligence analysis*. Estados Unidos, SAGE Publications Ltd.

- Remnick, D. (1991). KGB Targeted for major reforms. *Washington Post*, August 27, 1991. Estados Unidos. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1991/08/27/kgb-targeted-for-major-reform/6bf9c712-2e63-45b8-b2ed-5a3affab734c/>
- Ribagorda Garnacho, A. (2015). *Criptografía y criptoanálisis. Guía de Seguridad CCN-STIC-401*. España, Centro Criptológico Nacional. Disponible en: https://www.ccn-cert.cni.es/publico/seriesCCN-STIC/series/400-Guias_Generales/401-glosario_abreviaturas/index.html
- Richelson, J. T. (1995). *A century of spies. Intelligence in the Twentieth Century*. Reino Unido, Oxford University Press.
- Richterova, D. (2023). *Hunting traitors. Anatomy of a Cold War kidnapping campaign. Cambridge Intelligence Seminar 2022-2023*. Senior Lecturer in Intelligence Studies. Department of War Studies. Londres, King's College of London.
- Rid, T. (2020). *Active Measures. The secret history of disinformation and political warfare*. Nueva York, Farrar, Straus and Giroux.
- Riehle, K. P. (2022). *Russian intelligence. A case-based study of Russian services and missions past and present*. Estados Unidos, National Intelligence Press.
- Samuelson, P. y Nordhaus, W. (1992). *Economics*. 14.^a edición. Estados Unidos, Editorial McGraw-Hill.
- Taylor, S. A. (2007). Definitions and theories of counterintelligence. En: Johnson, L. (ed.). *Strategic Intelligence*. Vol. 4.
- . (2009). Definiciones y teoría de contrainteligencia. *Manual Básico de Contrainteligencia*. México, TIEV de la SHCP. Vol. 4.
- Urban, M. (2018). *The Skripal files. The life and near death of a Russian spy*. Reino Unido, MacMillan Editor.
- Urbano, P. (1997). *Yo entré en el CESID*. España, Plaza & Janes Editores.
- Wolf, M. y McElvoy, A. (1997). *El hombre sin rostro. El gran maestro del espionaje comunista*. España, Javier Vergara Editor.
- Woodward, B. (1981). *VEIL: The secret wars of the CIA*. Barcelona, Ediciones B.

Artículo recibido: 9 de febrero de 2023

Artículo aceptado: 27 de abril de 2023

Emanuela MERCK GIULIANI

Doble grado en Derecho y en Estudios Internacionales por la Universidad Carlos III de Madrid, con Premio Extraordinario de Fin de Grado.

Correo: ema.merck@gmail.com

¿Tiene el Derecho Internacional Humanitario una fecha de caducidad? La dimensión temporal de las ocupaciones beligerantes prolongadas: El caso de Palestina

Does International Humanitarian Law have an expiration date? The temporal dimension of prolonged belligerent occupations: a case study of Palestine

Resumen

El objetivo de este artículo es examinar la idoneidad del Derecho Internacional Humanitario como marco jurídico de las ocupaciones beligerantes prolongadas. Mediante el método del caso de estudio, centrado en la ocupación de Palestina, trataremos de arrojar luz sobre la aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario a las ocupaciones beligerantes que se dilatan considerablemente en el tiempo y, en su caso, si el factor temporal exige ajustes en la aplicación de este cuerpo normativo. De nuestro estudio se desprende que, si bien el derecho de la ocupación beligerante puede autorizar al ocupante a otorgar un tratamiento jurídico diferenciado para los nacionales del Estado

ocupante y los del territorio ocupado, ello no significa que este pueda establecer un sistema de discriminación y opresión a largo plazo, bajo la cobertura de que es solo provisional.

Palabras clave

Ocupación militar prolongada, Lagunas jurídicas, Derecho Internacional Humanitario, Derechos humanos, Conflicto palestino-israelí.

Abstract

The purpose of this paper is to examine the suitability of International Humanitarian Law as a legal framework for protracted belligerent occupations. Through a case study focusing on the occupation of Palestine, we will attempt to shed light on the extent to which the provisions of International Humanitarian Law are legally applicable to belligerent occupations that are significantly protracted in time and, if so, whether the temporal element requires adjustments in the application of this body of law. The results of our study suggest that, while the law of belligerent occupation may permit differential legal treatment between nationals of the occupying state and those of the occupied territory, this does not mean that the occupier can establish a system of discrimination and oppression in the long term, under the legal cover of the temporary nature of the occupation.

Keywords

Prolonged military occupation, Legal loopholes, International Humanitarian Law, Human rights, Palestinian-Israeli conflict.

Citar este artículo:

Merck Giuliani, E. (2023). ¿Tiene el Derecho Internacional Humanitario una fecha de caducidad? La dimensión temporal de las ocupaciones beligerantes prolongadas: El caso de Palestina. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 21, pp. 109-138.

I. Introducción

En 2022 se registraron el mayor número de muertes de palestinos por las fuerzas de seguridad israelíes en los últimos 17 años y el mayor número de muertes de israelíes desde 2016¹.

La presencia de Israel en los territorios palestinos ocupados (TPO) se remonta a más de medio siglo, a la guerra de los Seis Días, de junio 1967, en la que se despojó a Egipto de la Península del Sinaí y de la Franja de Gaza; a Jordania de los territorios de Cisjordania y de Jerusalén Este; y a Siria de los Altos del Golán. Aunque los Acuerdos de Camp David de 1979 pusieron fin a décadas de conflicto entre Israel y Egipto y dejaron la cuestión de la autodeterminación palestina sin respuesta².

El derecho de los palestinos a la autodeterminación³ ha sido ignorado sistemáticamente por los dirigentes israelíes, como se desprende de las siguientes palabras de la ex primera ministra Golda Meir: «It was not as though there was a Palestinian people in Palestine considering itself as a Palestinian people and we came and threw them out and took their country away from them. They did not exist»⁴

De esta negación de la existencia del pueblo palestino⁵ se han hecho eco algunos autores que, como Karsh, afirman: «[...] in 1948, no Palestinian state was “occupied” or destroyed to make way for the establishment of Israel [...] Palestine had never existed as a distinct political entity» (2019: 45-51). Sin embargo, esto ha sido rechazado por otro sector de la doctrina, que ha defendido con buen criterio el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino⁶.

1 UN. (2023). Occupation ‘eating away’ at Israeli, Palestinian societies: Türk. UN. 3 de marzo [consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2023/03/1134142>

2 Sin perjuicio de ello, el conflicto palestino-israelí se remonta al menos al Plan de Partición de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de 1947 que dividió el mandato británico en un Estado árabe y otro judío, dando pie a la creación de Israel en 1948. La subsiguiente guerra árabe-israelí terminó en 1949 con la victoria de Israel y la división del territorio disputado en: Israel, Cisjordania y Gaza.

3 Este derecho ha sido reconocido como un principio *erga omnes* por la CIJ —*cfr.* ICJ, *East Timor (Portugal v. Australia)*, Judgment, 30 June 1995, *I.C.J. Reports 1995*, p. 90, par. 29; ICJ, *Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, July 9, 2004, *ICJ Reports 2004*, pp. 136-203. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/en/case/131> (Wall Advisory Opinion). p. 136, par. 155— y un derecho fundamental —*cfr.* ICJ, *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, Advisory Opinion, 25 February 2019, *I.C.J Reports 2019*, par. 144. Se ha consagrado en: UN, article 1.2 of the *Charter of the UN*, 26 June 1945; UN GA, article 1.1 of the *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, *UNTS*, vol. 999, n.º 171; UN GA, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the UN*, 24 October 1970, A/RES/2625 (XXV).

4 Giles, F. (1969). Golda Meir: Who can blame Israel. *Sunday Times*. 15 de junio.

5 El rechazo de la existencia de un pueblo palestino es el primer paso para negar su derecho a la autodeterminación: «A special problem arises in relation to the right to self-determination of peoples. First, while this is a human right, it applies only to peoples. Not every population of an occupied territory is a people» (Sassòli, 2005: p. 677).

6 Falk afirma: «Sovereignty with respect to the Occupied Territories continues to reside with the Palestinian people» (1989, p. 44); Roberts señala: «There was also, even before 1967, some evidence of a tendency to view the inhabitants of Palestine as a people, and as candidates for self-determination [...] the international community has come to accept [...] there is a Palestinian people; that it has a right of self-determination» (1990, 44-103).

Además, tras unos tímidos avances en el reconocimiento de la estatalidad de Palestina, tras la Primera Guerra Mundial⁷, ya no cabe duda de que es una postura consolidada de la comunidad internacional: Palestina es desde 2012 Estado observador ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y desde 2015 miembro de la Corte Penal Internacional (CPI).

Poniendo el foco de nuestra atención sobre el caso de la cuestión palestina, el propósito del presente artículo es examinar la idoneidad del Derecho Internacional Humanitario (DIH) como marco jurídico de las ocupaciones beligerantes *prolongadas*. Con el telón de fondo de la invasión rusa de Ucrania, que dará lugar previsiblemente a una ocupación prolongada⁸, necesitamos ahora más que nunca un marco analítico del impacto de la dimensión temporal de las ocupaciones en la aplicación del DIH. Así pues, trataremos de arrojar luz sobre si todas las disposiciones del DIH son jurídicamente aplicables a las ocupaciones beligerantes que, como la de Israel en Palestina, se han extendido considerablemente en el tiempo y, en su caso, si el factor temporal exige ajustes en la aplicación de este cuerpo normativo.

Para ello, tomamos como punto de partida una aproximación al marco jurídico general de la noción de la ocupación militar y de su régimen. A continuación, exploraremos la dimensión temporal de la ocupación beligerante, centrándonos en el *principio conservacionista*⁹ —consagrado en el art. 43 del Reglamento de La Haya y en el art. 64 del Convenio de Ginebra IV (CG IV)— y el de interdicción de la anexión, así como en el debate académico relativo a la ocupación prolongada como categoría jurídica diferenciada. A continuación, examinaremos la cuestión de si el factor temporal excluye la aplicación de ciertas normas del DIH, mediante un análisis detallado del art. 6.3 del CG IV de 1949 y del art. 3(b) del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977 (PA I). Asimismo, analizaremos hasta qué punto el carácter prolongado de una ocupación amplía el poder legislativo del ocupante y la noción de necesidad militar, mediante el caso de estudio de la ocupación israelí en Palestina.

2. Aproximación jurídica al concepto y régimen de la ocupación beligerante

El ámbito de la ocupación militar ha sido acotado convencional y jurisprudencialmente, pero su comprobación en el terreno fáctico no es tarea fácil.

7 El Profesor Vacas señala que «en el artículo 9 del Protocolo XII del Tratado de Paz de Lausanne, [...] entre los aliados y Turquía, como heredera del Imperio Otomano derrotado, se hace referencia a los Estados desgajados de Turquía —que, de acuerdo con el Tratado mismo, eran Irak, Siria y Palestina». Además, «dos años después, la Corte Permanente de Justicia Internacional tuvo ocasión de interpretar esta cuestión en el asunto *Mavrommatis*, afirmando con claridad: *Palestine is subrogated as regards the rights and obligations of Turkey*», (2015: 1-43).

8 En la actualidad, fuentes de Washington sugieren que la ocupación de Ucrania por Rusia podría durar hasta 20 años. *Vid.* Basset, M., Mars S. y González M. *Ofensiva de Rusia en Ucrania*, *El País*, 6 de marzo de 2022. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-03-06/tres-escenarios-para-una-guerra-larga-y-sangrienta.html>

9 En este artículo emplearemos esta traducción del término inglés «conservationist principle».

Para ello debemos comprender la posición sistemática del derecho de la ocupación beligerante, como rama del *ius in bello*, y su ámbito de aplicación.

2.1. El concepto de ocupación beligerante según el DIH

La noción de ocupación se define en el art. 42 del Reglamento de La Haya¹⁰: «Se considera como ocupado un territorio cuando se encuentra colocado de hecho bajo la autoridad del ejército enemigo. La ocupación no se extiende sino a los territorios donde esa autoridad esté establecida y en condiciones de ejercerse».

Además, el Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (TPIY) definió la ocupación como: «a transitional period following invasion and preceding the agreement on the cessation of hostilities»¹¹. Se trata, pues, de una situación eminentemente provisional —finaliza con la ratificación de un tratado de paz entre las partes o la *debellatio* del frente derrotado (Benvenisti, 2008: 622)— y, en cuanto tal, no modifica las prerrogativas soberanas del Estado ocupado (Fiore, 1865: 177).

Por ende, cabría afirmar que la noción de ocupación militar reposa sobre dos pilares: por un lado, el control *de facto* y no *de iure* del territorio por un Estado extranjero, sin legitimación jurídica alguna, y, por otro, un conflicto de intereses entre las fuerzas ocupantes y la población local (Roberts, 1990: 44), sujeto a un «sometimiento de obediencia», más que de «lealtad» (Arai-Takahashi, 2009: 43).

En este sentido, para que un territorio se pueda considerar ocupado, debe encontrarse bajo el control efectivo de unas fuerzas militares extranjeras (Dinstein, 2009: 31). En concreto, de acuerdo con la sentencia *Naletilic* del TPIY, la potencia ocupante debe reemplazar la autoridad del gobierno derrocado, esto es, debe contar con suficiente presencia en el territorio o la capacidad de desplegar rápidamente sus tropas. En efecto, como señaló el Tribunal de Núremberg, a diferencia de la invasión —que es una mera operación militar— la ocupación asciende a una efectiva substitución, coercitiva y no consentida (Dinstein, 2009: 38), del gobierno derrocado por el ocupante, independientemente de su duración (Ferraro, 2012: 885).

2.2. Los contornos y alcance del Derecho de la ocupación beligerante

Cuando se cumplen estos criterios, es aplicable el DIH de la ocupación beligerante, un Derecho en constante evolución, y compuesto por los arts. 42-56

¹⁰ La definición ha sido ampliada por el art. 2.2 común, CG I-IV, para incluir los casos de ocupación sin resistencia armada.

¹¹ Cfr. ICTY, *The Prosecutor v. Mladen Naletilic and Vinko Martinovic*. Case n.º IT-98-34-T, Judgment (Trial Chamber), March 31, 2003 (sentencia *Naletilic*), p. 72, par. 214.

del Reglamento de La Haya, arts. 27-34, 47-78 del CG IV y el PA I (Milanovic, 2014: 164). En el conflicto israelí-palestino, aunque ni Israel, ni Egipto, ni Jordania, ni Siria habían ratificado el Reglamento de La Haya de 1907 (Roberts, 1990: 62), estaban sujetos al mismo, así como al CG IV, debido a su carácter consuetudinario, confirmado por la Corte Internacional de Justicia (CIJ)¹². En cuanto al PA I, solamente Jordania y Siria lo han ratificado, pero se defiende en la doctrina su carácter consuetudinario¹³.

Se trata de instrumentos jurídicos cruciales para la protección de la población civil caída en manos del ocupante. El Reglamento de La Haya salvaguarda la integridad personal y propiedad privada de la población ocupada y la soberanía nacional del gobierno derrocado (Benvenisti, 2008: 622), siendo el CG IV el equivalente de una carta de derechos de la población ocupada (Fox, 2012: 240).

El derecho de la ocupación beligerante se ha desarrollado en el seno del DIH, el *ius in bello*, aplicable desde el inicio del conflicto armado, conforme al art. 2 CG IV, independientemente de que la guerra sea o no justificable en virtud del *ius ad bellum*, pues se trata de dos ordenamientos jurídicos autónomos (Ferraro, 2012: 133-142; Sassòli, 2005: 661). Como ya subrayó el Tribunal de Núremberg, el carácter lícito u ilícito de la ocupación no influye en la regulación por el DIH de las obligaciones del ocupante y de la población ocupada¹⁴. Como se verá más adelante, el art. 47 CG IV consagra el principio de interdicción de la anexión, a saber, la prohibición de reconocer los efectos del uso ilícito de la fuerza, incluyendo cualquier ocupación. Sin perjuicio de ello, puesto que la prohibición de anexión es una cuestión de *ius ad bellum*, no excluye la aplicabilidad del Derecho de la ocupación beligerante, como rama del *ius in bello*, conforme al art. 47 CG IV (Arai-Takahashi, 2009: 44; Milanovic, 2014: 178).

Si bien las ocupaciones suelen vincularse a la guerra, pueden producirse sin hostilidades¹⁵, o incluso tras estas (Dinstein, 2009: 31; Kolb, 2002: 291; Schwarzenberger, 1968: 317) pues las competencias del ocupante son *de facto*, no *de iure* (Arai-Takahashi, 2009: 42; Imseis, 2005: 103; Oppenheim, 1917: 363-364). Cuando la autoridad del ocupante se debilita solo temporal o localmente y es plenamente capaz de restablecerla, la ocupación no puede considerarse concluida (Milanovic, 2014: 177)¹⁶.

12 Vid. ICJ. (2004). Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. July 9, 2004. *ICJ Reports 2004* (Wall Advisory Opinion), par 89.

13 Vid. *infra*, epígrafe 3.2. sobre el carácter consuetudinario del art. 3(b) PA I.

14 Vid. sentencia *List*, *op. cit.*, par. 5.

15 Vgr. la ocupación de la República Democrática del Congo (RDC) por Uganda comenzó cuando la RDC retiró su apoyo a la presencia de tropas extranjeras, *vid.* ICJ, *Democratic Republic of the Congo v. Uganda, Judgement on the Armed Activities on the Territory of the Congo*. December 19, 2005. *ICJ Reports 2005*, pp. 254-255 (sentencia *Armed Activities*).

16 Apoyando esta afirmación, el tribunal de Núremberg sostuvo, en su sentencia *List*, que la ocupación alemana de Yugoslavia fue sin pausa, pues «Germans could at any time they desired assume physical control of any part of Yugoslavia».

3. La dimensión temporal de la ocupación beligerante

Si bien no existe ninguna referencia temporal en la definición legal de ocupación militar, esta se presume intrínsecamente temporal (Arai-Takahashi, 2009: 42; Benvenisti, 2008: 621; Fiore, 1865: 444; Imseis, 2005: 103)¹⁷. De ahí que su regulación se base en el principio conservacionista¹⁸ o de *intervención mínima*¹⁹ y de interdicción de la anexión, sin que el carácter prolongado de una ocupación pueda dar luz a una categoría jurídica autónoma, en la que no se apliquen los citados principios.

3.1. El principio de interdicción de la anexión

El principio de interdicción de la anexión, consagrado en el art. 47 del CG IV, prohíbe a la potencia ocupante que extienda su soberanía sobre fracciones o la totalidad del territorio ocupado (Arai-Takahashi, 2009). Los orígenes de este principio consuetudinario se remontan a varios laudos arbitrales del periodo de entreguerras, en virtud de los cuales, a diferencia de un acuerdo de paz, un mero armisticio no permitía anexionar legítimamente tierras ocupadas²⁰. En el mismo sentido, la Asamblea General de la ONU ha reiterado que²¹: «El territorio de un Estado no será objeto de ocupación militar derivada del uso de la fuerza en contravención de las disposiciones de la Carta. El territorio de un Estado no será objeto de adquisición por otro Estado derivada de la amenaza o el uso de la fuerza».

De ello se desprende que el principio de interdicción de la anexión se encuentra en estrecha relación con la prohibición del uso de la fuerza armada y de la obligación de respetar la integridad territorial de un Estado soberano, consagrada en el art. 2.4 de la Carta de la ONU.

17 Supreme Court of Israel, *Beit Sourik Village Council v. The Government of Israel et al.* Case n.º HCJ 2056/ 04, Judgment, 30 June 2004, par. 27. Supreme Court of Israel, *Zaharan Yunis Myhammad Mar'abe et al. v. Prime Minister of Israel et al.* Case n.º HCJ 7957/04, Judgment, 15 September 2005, par. 22.

18 En este artículo emplearemos esta traducción del término inglés «conservationist principle». Es el antónimo de la tendencia transformadora de las ocupaciones prolongadas, *vid.* epígrafe 5.

19 En este artículo emplearemos esta traducción del término inglés «minimalist principle».

20 *Vid.* Ottoman Public Debt Arbitration, Award, April 18, 1925, *Annual Digest and Reports of Public International Law Cases*. Vol. III, pp. 78-79; British-American Arbitral Tribunal, *Iloilo Claims*, November 19, 1925. Disponible en: <https://jsumundi.com/en/document/decision/en-iloilo-claims-several-british-subjects-great-britain-v-united-states-award-thursday-19th-november-1925>; Hungaro-Yugoslav Mixed Arbitral Tribunal, *Alexandre Kemény v. Serbo-Croate-Slovenia*, September 13, 1928.

21 AG de la ONU, Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de la ONU, 24 de octubre de 1970, A/RES/2625 (XXV), Anexo, par. 10, primer principio.

3.2. *El principio conservacionista*

El principio conservacionista, previsto en el art. 43 del Reglamento de La Haya y en el art. 64 del CG IV, obliga a la potencia ocupante a respetar el *statu quo ex ante* del territorio ocupado. Por consiguiente, puede verse como un título de distribución de competencias entre el poder ocupante y el gobierno destituido (Fox, 2008: 236). Además, este principio consuetudinario se concreta en la doctrina Fauchille (2021), que prohíbe la transformación de la arquitectura institucional del territorio ocupado²².

Conceptualizado tempranamente por Fiore (1865), este principio se desarrolló a partir de la premisa de que la validez de las reformas introducidas por el ocupante expiraba al cese de la ocupación, salvo que fueran respaldadas por la población local²³. De ahí que el art. 43 del Reglamento de La Haya se concibiera inicialmente como un límite al poder legislativo del ocupante beligerante (Schwenk, 1945: 393-416) como manifestó el Tribunal de Apelación de Lieja²⁴. La naturaleza consuetudinaria internacional de este principio fue reconocida en la sentencia *List* del Tribunal de Núremberg y en la *Wall Advisory Opinion* de la CIJ (Arai-Takahashi, 2009: 63; Sassòli, 2005: 662)²⁵. Se encuentra, además, codificado en los preceptos que analizamos en las siguientes líneas.

3.2.1. *El respeto de la normativa local por el Ocupante, conforme al art. 43 del Reglamento de La Haya*

El art. 43 del Reglamento de La Haya establece:

«Desde el momento en que la autoridad legítima pase de hecho a manos del ocupante, este tomará todas las medidas que estén a su alcance a fin de restablecer y conservar, en cuanto sea posible, el orden y la vida públicos, respetando, salvo impedimento absoluto, las leyes vigentes en el país»²⁶.

.....

22 «La situation de l'occupant est éminemment provisoire, il ne doit pas bouleverser les institutions du pays», (Fauchille, 1921).

23 «[S]econdo I nostri principii essendo le nazioni tutte eguali ed autonome, ed avendo l'egual d[i]ritto di sovranità nel loro territorio, non possono soggiacere al dritto della forza, nè le loro terre possono passare nel domino del vincitore se questo arbitrariamente e violentemente le avesse occupate» (Fiore, 1865: 177)

24 *Vid.* Court of Appeals of Liège, *Mathot v. Longué*, February 19, 1921. *Annual Digest of Public International Law Cases*. Vol. 1, 1932, pp. 463-465. El recurso contra la Ordenanza alemana del 8 de agosto de 1918 fue desestimado por considerar que un reconocimiento del poder legislativo del ocupante implicaría «an insoluble conflict between the decrees of the legal authority and those issued by the de facto power [against] the absolute character of sovereignty».

25 Sentencia *List*, *op. cit.* p. 65; *Wall Advisory Opinion*, *op. cit.* par. 89.

26 El precepto figuraba en los arts. 2-3 de la Declaración de Bruselas de 1874, pero se refundió en uno solo para evitar, como manifestado en la Conferencia de La Haya de 1899, que la competencia legislativa conferida en el art. 3 fuese interpretada de forma demasiado amplia.

El término «orden público» fue interpretado en la Conferencia de Bruselas de 1874²⁷ como «la sécurité ou la sûreté générale» (Arai-Takahashi, 2009: 92-107; Power, 2014: 350; Schwenk, 1945: 398), mientras que «vida pública» incluía «des fonctions sociales, des transactions ordinaires, qui constituent la vie de tous les jours» y fue erróneamente traducido al inglés con «safety» en lugar de «public life» (Dinstein, 2004; Sassòli, 2005: 663). Asimismo, el término «leyes vigentes» no debe interpretarse literalmente, ya que incluye «[...] the constitution, decrees, ordinances, court precedents [...] administrative regulations and executive orders» (Sassòli, 2005: 669; Schwenk, 1945: 398) salvo medidas bélicas²⁸, de tal suerte que el espíritu conservacionista protege el ordenamiento jurídico e institucional del Estado ocupado en su totalidad (Fauchille, 1921).

3.2.2. *La limitada función legislativa del Ocupante, conforme al art. 64 del CG IV*

El art. 64 del CG IV establece el umbral de necesidad militar que autoriza al ocupante para legislar en substitución de la normativa local en vigor (Dinstein, 2004: 5):

«Permanecerá en vigor la legislación penal del territorio ocupado, salvo en la medida en que pueda derogarla o suspenderla la Potencia ocupante, si tal legislación es una amenaza para su seguridad o un obstáculo para la aplicación del presente Convenio [...].

Sin embargo, la Potencia ocupante podrá imponer a la población del territorio ocupado las disposiciones que sean indispensables para permitirle cumplir las obligaciones derivadas del presente Convenio, y garantizar la administración normal del territorio y la seguridad, sea de la Potencia ocupante sea de los miembros y de los bienes de las fuerzas o de la administración de ocupación, así como de los establecimientos y de las líneas de comunicación que ella utilice».

El primer párrafo se refiere a las leyes penales locales y a dos situaciones en las que pueden modificarse, como excepción al principio conservacionista, a saber: en los supuestos en que (i) constituyan una amenaza para la seguridad del ocupante y (ii) cuando puedan obstaculizar la aplicación del propio CG IV. En cambio, el segundo apartado, se refiere a la legislación en general y menciona otras situaciones en las que puede alterarse el *statu quo* como (iii) la exigencia de gobernar ordenadamente el territorio (Sassòli, 2005: 670)²⁹.

27 Vid. Ministère des Affaires Étrangères (1874). *Actes de la conférence de Bruxelles de 1874 sur le projet d'une convention internationale concernant la guerre : protocoles des séances plénières*. Paris: Librairie des Publications Législatives.

28 Cfr. District Court Rotterdam, *Cillekens v. DeHaas case*. May 14, 1919.

29 Sin embargo, según algunos juristas, tanto el primer como el segundo párrafo se refieren a la legislación en general, no solo a la penal (Gasser, 2014: 501-591).

3.3. Las dos excepciones al principio conservacionista

De lo anterior se desprende que la expresión «salvo impedimento absoluto» del art. 43 del Reglamento de La Haya, matizada por el art. 64 del CG IV, se refiere no solo a las situaciones de necesidad material, sino también a las de necesidad jurídica, lo que permite al ocupante legislar tanto por (i) necesidad militar como por (ii) la exigencia de cumplir con el CG IV (Sassòli, 2005: 670).

3.3.1. La necesidad militar

El concepto de necesidad militar (Imseis, 2005: 109)³⁰ se ha equiparado a la noción de «en cuanto sea posible» del art. 43 del Reglamento de La Haya (Dinstein, 2004), en calidad de excepción al principio conservacionista (Garner, 1920: 86). En efecto, señala la doctrina que el citado art. 43, así como el art. 64.2 del CG IV, permiten al ocupante modificar las leyes en vigor, cuando esté suficientemente justificado por razones militares, esto es, cuando sea necesario para la seguridad, eficacia y probabilidades de éxito de sus tropas (Hyde, 1922: 368; Fenwick, 1934: 486), sea imperioso por necesidades bélicas, de seguridad pública o bienestar social (Stauffenberg, 1931: 86-119), para preservar su seguridad (Oppenheim, 1917: 349-350; Sassòli, 2005), evitar contingencias perjudiciales (Wilson, 1939: 315) o cualquier otro obstáculo insuperable (Meurer, 1907: 338). Se trata, pues, del conjunto de intereses militares de las tropas, sin extenderse a la seguridad del propio ocupante fuera del territorio ocupado³¹.

Dado que la necesidad militar ya se tuvo en cuenta al elaborar las normas de DIH —que reposan precisamente sobre un equilibrio entre los principios de humanidad y de necesidad militar (Imseis, 2005: 110; Koutroulis, 2012: 189)— no se pueden esgrimir consideraciones militares para inaplicar dichas normas (Pellet, 1992: 169), salvo que el precepto concernido lo prevea específicamente (Kretzmer, 2012: 207-236). Sin embargo, algunos autores han desdibujado los contornos de la noción de necesidad militar, al fin de incrementar los poderes legislativos del ocupante en ocupaciones prolongadas. Desde esta perspectiva, algunos juristas (Dinstein, 2004; Schwenk, 1945) —y el propio Tribunal Supremo israelí, como veremos en el apartado 5 de este artículo— amplifican el concepto de necesidad militar para incluir no solo la seguridad *de las tropas*, sino los generales intereses políticos y económicos *del Estado* en reemplazar la normativa o las instituciones locales.

30 Vid. US War Manual: «Only that degree and kind of force, not otherwise prohibited by the law of armed conflict, required for the partial or complete submission of the enemy with a minimum expenditure of time, life, and physical resources may be applied», *vid.* US Department of the Navy, US Marine Corps and US Coast Guard. *The Commander's Handbook on The Law of Naval Operations* (Naval Warfare Publications, 1995).

31 El propio Tribunal Supremo israelí señaló que «military needs are his [the commander's] military needs in the [occupied] area, and not national security interests in the wide sense», *vid.* Supreme Court of Israel, *Jamayat Askan v. Commander of IDF Forces in the Judea and Samaria region*. Case n.º HCJ 393/82, Judgment, 12 December 1983 (sentencia *Askan*).

En cambio, otros sectores de la doctrina se oponen a esgrimir razones de necesidad militar para alterar el ordenamiento institucional y jurídico del lugar (McCoubrey *et al.*, 1992; McNair *et al.*, 1966). En efecto, atendiendo al tenor literal del citado art. 43, el ocupante puede basarse en consideraciones militares para legislar no por su mera conveniencia estratégica sino únicamente cuando sea imprescindible para la seguridad de sus tropas. En efecto, como subrayó el laudo *Milaire*, el artículo 43 tiene por objeto «non de mettre l'occupant au benefice d'un privilege ou d'un droit, mais, au contraire, de lui imposer une obligation»³². Debemos, pues, insistir en que este precepto se adoptó para garantizar el mantenimiento del orden y la vida públicos por el ocupante en territorio ocupado y salvo obstáculo insalvable. Sin embargo, se ha explotado para ampliar sin límites la discrecionalidad del ocupante, al convertir la noción de «impedimento absoluto» en un cajón de sastre en el que colocar cualquier interés geopolítico del ocupante.

3.3.2. Las obligaciones del Ocupante bajo el CG IV

Las obligaciones del ocupante, procedentes del CG IV, y, por extensión, del Derecho Internacional suponen la otra excepción al principio conservacionista. En concreto, la potencia ocupante puede promulgar reformas legislativas e institucionales para eliminar «any adverse distinction [in local laws] based [...] on race, religion or political opinion» en contra del art. 27.3 del CG IV (Dinstein, 2004: 6; Sassòli, 2005: 65). En efecto, el art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (CVDT) establece que «una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado», por lo que debe interpretarse *a fortiori* que ello concierne tanto al derecho interno de la potencia ocupante como al vigente en el territorio que ocupa (Dinstein, 2009: 116-117)³³.

Sin perjuicio de que las obligaciones de protección del ocupante sean encomiables, cabe preguntarse quiénes son las «personas protegidas» por el Derecho de la ocupación beligerante. Mientras que el Reglamento de La Haya no especifica si los nacionales del ocupante están incluidos entre las personas protegidas, el art. 4 del GCIV establece explícitamente que: «El presente Convenio protege a las personas que [...] estén, en caso de conflicto o de ocupación, en poder de una Parte en conflicto o de una Potencia ocupante de la cual no sean súbditas».

Por lo tanto, mientras que el Reglamento de La Haya es tridimensional al buscar un equilibrio entre los intereses del soberano desplazado, la población local y la potencia ocupante, el CG IV es bidimensional, ya que busca el equilibrio entre los intereses del ejército ocupante y los de la población local (Harpaz *et al.*, 2010: 525).

32 Cf. German-Belgian Mixed Arbitral Tribunal, *Milairé v. Etat allemand*, 1923.

33 Vid. Vienna Convention on the Law of Treaties. (1969) UNTS. Vienna, 23 de mayo, 1969. Vol. 1155, n.º 18232, pp: 332-512.

3.4. La paradoja jurídica de las ocupaciones beligerantes prolongadas y el debate doctrinal sobre la clasificación de las ocupaciones

La noción de ocupación beligerante *prolongada* es difícil de conciliar con la definición tradicional de ocupación militar como situación intrínsecamente breve (Bernard, 2012: 5-11). Esta premisa ha sido desmentida por las ocupaciones prolongadas del último siglo³⁴, que parecen sugerir que «rien ne dure comme le provisoire» (Roberts, 1990: 47). Sin perjuicio de ello, no existe una distinción entre *ocupaciones breves* y *prolongadas* en el actual DIH convencional ni consuetudinario (Koutroulis, 2012)³⁵.

Se debate en la doctrina si las ocupaciones beligerantes *prolongadas* deben clasificarse como categorías jurídicas autónomas en función de su dimensión temporal. Según Dinstein (2009: 116-117), deberíamos distinguir entre las ocupaciones beligerantes *prolongadas* —que duran varias décadas— y las *semiprolongadas* —que, por el contrario, duran apenas unos años— ya que, cuanto más larga sea la ocupación, más reformas se requieren para evitar que las necesidades de la población local permanezcan en un limbo legal³⁶.

Del mismo modo, Roberts (1990) define las ocupaciones militares prolongadas como aquellas que duran más de cinco años, con una fuerte reducción de las hostilidades, en las que los problemas que emergen no admiten meras soluciones temporales y conservadoras del *statu quo*. Sin embargo, a diferencia de Dinstein, advierte de los riesgos de una clasificación autónoma de dichas ocupaciones, pues podría invitar a excluirlas del ámbito de aplicación del DIH. En esta línea, Koutroulis (2012:169) cuestiona la definición de categorías jurídicas autónomas, señalando acertadamente que el DIH se aplica a todas las situaciones de ocupación beligerante, independientemente de su duración.

En este sentido, la creación de una categoría jurídica autónoma e independiente para las ocupaciones prolongadas no ofrece valor añadido alguno frente al régimen de DIH ya existente para las ocupaciones. En efecto, los principios conservacionista y de interdicción de la anexión, en los que hunde sus raíces el DIH de las ocupaciones, responden a la finalidad última de proteger a la población ocupada y su legítimo gobierno. Si admitimos la exigencia de flexibilizar el principio conservacionista en el supuesto de ocupaciones prolongadas, dando cabida a más reformas por el ocupante,

34 Vgr. las fuerzas aliadas ocuparon Japón y Alemania, tras la Segunda Guerra Mundial, durante 6 y 10 años respectivamente; Sudáfrica adquirió estatus de ocupador en Namibia cuando terminó su mandato internacional en 1966, durante al menos 23 años, hasta las elecciones libres de 1989; Turquía ocupó Chipre en 1974 [Res. 33/15 de la AG de la ONU (9 de noviembre de 1978)]; Res. 34/30 (20 de noviembre de 1979); Res. 37/253 (13 de mayo de 1983)]; Marruecos en el Sahara Occidental desde 1975 [Res. 34/37 (21 de noviembre de 1979)]; Res. 35/19 (11 de noviembre de 1980); Res. 43/33 (22 de noviembre de 1988)]; Vietnam en Kampuchea desde 1978 [Res. AG ONU 37/6 (28 de octubre de 1982); Res. AG ONU 40/7 (5 de noviembre de 1985); Res. AG ONU 43/19 (3 de noviembre de 1988)] y Rusia en Afganistán entre 1979 y 1989.

35 El dominio militar sobre territorio ocupado no está definido temporalmente, «is co-extensive in time and space to the effective rule of the military» (Shamgar, 1982).

36 Vgr. en la semiprolongada ocupación de Singapur por parte de Japón, se alegó que los japoneses estaban en su poder y deber legal, según el art. 43 [del Reglamento de La Haya], de introducir regulaciones monetarias y bancarias para gobernar ordenadamente el territorio, *vid.* Singapore, Original Civil Jurisdiction, *Public Trustee v. Chartered Bank of India, Australia and China*, 1956.

como admiten Dinstein (2009: 116-117) o Roberts (1990), se corre el riesgo de legitimar su poder fáctico y a la larga la anexión de los territorios ocupados. La naturaleza *de facto* y no *de iure* del poder del ocupante en el territorio es un obstáculo insalvable para ampliar su poder legislativo. En la sentencia *Armed Activities* del CIJ, aunque la ocupación de la República Democrática del Congo (RDC) por Uganda había durado más de cinco años, ni la CIJ, ni Uganda, ni la RDC intentaron calificarla de ocupación prolongada o semiprolongada a efectos de alterar el régimen legal aplicable³⁷. En efecto, considerar que, por el mero paso del tiempo, la que fue una situación fáctica de ocupación, regulada por el DIH, pasa a quedar sometida a un distinto régimen legal, equivaldría a legitimar los resultados del uso ilegítimo de la fuerza.

4. El carácter prolongado de una ocupación: ¿carta blanca para inaplicar el DIH?

Como hemos visto, no cabe duda de que las ocupaciones *prolongadas* carecen de un autónomo régimen jurídico. Ahora bien, debemos detenernos sobre la cuestión de si el factor temporal excluye la aplicación de ciertas normas de DIH y, en su caso, qué rama del Derecho debería colmar dichas lagunas jurídicas.

4.1. El plazo de un año impuesto por el art. 6.3 del CG IV

Como es bien sabido, el DIH es aplicable en las ocupaciones beligerantes, con independencia de su duración, de acuerdo con el art. 42 del Reglamento de La Haya y la citada sentencia *Armed activities* de la CIJ³⁸. Sin embargo, el art. 6.3 del CG IV dice:

«En territorio ocupado, la aplicación del Convenio terminará un año después del cese general de las operaciones militares; no obstante, la Potencia ocupante estará obligada mientras dure la ocupación, si esta Potencia ejerce las funciones de gobierno en el territorio de que se trata, por las disposiciones de los siguientes artículos del presente Convenio: 1 a 12, 27, 29 a 34, 47, 49, 51, 52, 53, 59, 61 a 77 y 143».

En su *Wall Advisory Opinion* la CIJ confirmó la vigencia del plazo de un año³⁹, al cabo del cual cesan de aplicarse una serie de obligaciones del ocupante, cruciales para la población protegida, tales como, entre otras: el deber de abastecimiento de víveres y productos médicos (art. 55), servicios médicos y hospitalarios (art. 56), protección de infracciones graves como el homicidio intencional, la tortura o los tratos inhumanos

37 Sentencia *Armed Activities*, *op. cit.*, pp. 254-255.

38 Sentencia *Armed Activities*, *op. cit.*, par. 220.

39 *Wall Advisory Opinion*, *op. cit.* par. 125.

(arts. 146-147)⁴⁰. Este reconocimiento de la vigencia del plazo de un año ha sido criticado por varios autores (Imseis, 2005; Ben-Naftali, 2005).

La interpretación textual del art. 6.3 llevó a la CIJ a la conclusión de que cuando una ocupación no cesa «un año después del cese general de las operaciones militares», solo 23 de las 32 disposiciones aplicables a los territorios ocupados seguirían siendo vinculantes. De este modo, la CIJ concluía, paradójicamente, que el carácter prolongado de una ocupación libera al ocupante de la mayoría de sus obligaciones frente a la población ocupada. Así pues, la CIJ parecía identificar una supuesta laguna legal en la aplicación del DIH por el mero transcurso del plazo de un año.

Al tiempo que la CIJ creaba esta laguna en la *lex specialis* de la ocupación beligerante, pretendía colmarla con la *lex generalis*, a saber, los tratados internacionales relativos a la protección de los derechos humanos. En concreto, el art. 50 del CG IV, que garantiza los derechos de los niños en materia de educación, quedó reemplazado por los arts. 10, 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), mientras que los deberes del ocupante de garantizar los víveres y productos médicos de la población (art. 55) y los servicios médicos y hospitalarios (art. 56) fueron substituidos por obligaciones menos precisas, en virtud de los arts. 2 y 12 del PIDESC (el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a la salud, respectivamente) y los concordantes arts. 24 y 27 de la Convención de Derechos del Niño (Ben-Naftali, 2005: 218).

Aunque el reconocimiento de la aplicabilidad de las normas de derechos humanos sea en sí garantista, su aplicación como *lex generalis* en lugar de la *lex specialis* de los conflictos armados supone un retroceso en la protección de la población ocupada, no solo porque los deberes del ocupante en virtud del DIH son más específicos y rigurosos, sino también porque la población ocupada está expresamente reconocida como beneficiaria de protección en el art. 47 del CG IV. En cambio, los regímenes de protección de los derechos humanos internacionales se refieren a *todos* los individuos, por lo que pueden ser potencialmente esgrimidos por el ocupante para promover los intereses de sus nacionales en detrimento de los derechos de la población civil ocupada.

4.2. La derogación del plazo de un año

El art. 6.3 del CG IV ha sido derogado por el art. 3(b) del PA I de 1977, ratificado por 174 Estados, que elimina este plazo de un año (Koutroulis, 2012: 173). Además, incluso los Estados que no ratificaron el PA I están sujetos a dicho precepto, pues su contenido se ha incorporado al Derecho internacional consuetudinario (Harpaz *et al.*, 2010: 539; Ben-Naftali, 2005: 217; Roberts, 1990: 54). En efecto, los *travaux préparatoires* del PA I revelan que dicha disposición se adoptó por consenso, de modo que, incluso los Estados no signatarios lo aceptaron sin perjuicio de su desacuerdo con otras provisiones del tratado (Koutroulis, 2012: 174; Ben-Naftali, 2005: 217). La

40 Sin embargo, son vinculantes consuetudinariamente (Imseis, 2005: 106).

naturaleza consuetudinaria de dicho precepto se desprende de que la mayoría de los Estados no signatarios han votado a favor de resoluciones de la AG de la ONU⁴¹, que disponían la aplicación del CG IV en TPO, sin el referido plazo. Además, el propio Estado de Israel nunca ha recurrido al art. 6.3 del CG IV como argumento para desatender sus obligaciones de ocupante bajo el DIH (Roberts, 1990: 55).

Sin embargo, cabe señalar que el plazo de vigencia de «un año después del cese general de las operaciones militares» no hace referencia al conflicto armado que desencadenó la ocupación, como entendió la CIJ, sino a cualquier operación militar incluso tras el inicio de la ocupación (Ben-Naftali, 2005: 214; Imseis, 2005: 106). En efecto, incluso si considerásemos que el precepto sigue siendo aplicable, a pesar de su derogación tanto consuetudinaria como convencional, no debería interpretarse como un mero límite temporal, sino también de carácter material, relativo a si existen o no hostilidades en el territorio ocupado (Arai-Takahashi, 2009: 16-19; Koutroulis, 2012; Ben-Naftali, 2005)

Para comprender esta cuestión, debemos recordar que, en virtud del art. 31 CVDT, los preceptos de un tratado deben interpretarse «conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin». Puesto que la interpretación textual de la CIJ condujo a una conclusión incongruente con el «objeto y fin» humanitario del tratado, para interpretar adecuadamente el precepto, debemos ahondar en «los trabajos preparatorios del tratado» y a «las circunstancias de su celebración»⁴².

De los *travaux préparatoires* se desprende que este plazo anual de vigencia de las obligaciones del ocupante se aprobó asumiendo, que tras ese periodo el ocupante cedería sus competencias a las instituciones locales del territorio ocupado, implicando así el fin de la ocupación (Koutroulis, 2012: 175). Partiendo de esa premisa, dudosa a nuestro parecer, a la Conferencia Diplomática de Ginebra de 1949 no le parecía razonable someter al ocupante a las obligaciones derivadas de dicho estatus si al cabo de un año habría transferido el poder (Koutroulis, 2012: 175; Roberts, 1990: 56). El problema surge, pues, cuando nos encontramos ante ocupaciones, como la de Palestina, en las que tras ese plazo anual no se ha producido dicha devolución del poder sino todo lo contrario⁴³.

Cabría concluir que lo que determina el cese de las obligaciones del ocupante en una ocupación prolongada no es el umbral temporal en sí, sino el criterio sustantivo del traspaso efectivo del poder (Bothe, *et al.* 1982: 59). En este tipo de ocupaciones, existen

41 Vid. UN GA Res. 60/107 (December 8, 2005) pp. 1-3; UN GA Res. 61/119 (December 14, 2006) pp. 1-3; UN GA Res. 62/109 (December 17, 2007) pp. 1-3; UN GA Res. 63/98 (December 5, 2008) pp. 2-4; UN GA Res. 64/94 (December 10, 2009) pp. 2-4; UN GA Res. 65/105 (December 10, 2010) pp. 2-4; UN GA Res. 66/79 (December 9, 2011) pp. 2-4.

42 Vid. Art. 32: «when the interpretation according to article 31 (a) leaves the meaning ambiguous or obscure; or (b) leads to a result which is manifestly absurd or unreasonable» «recourse may be had to supplementary means of interpretation, including the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion».

43 Este plazo anual se pensó para casos históricos concretos, como la ocupación de Alemania y Japón tras la Segunda Guerra Mundial, por lo que en los años 70 había ya perdido su sentido, dada la proliferación de ocupaciones prolongadas sin devolución de poderes al Estado soberano.

dos escenarios posibles a largo plazo. Por un lado, si la potencia ocupada derrota al ocupante, cesarán las hostilidades y con ellas las obligaciones del ocupante. Por el otro, si la potencia ocupante sale victoriosa, su ocupación podrá prolongarse, pero sin que continúen las hostilidades, lo que le impedirá al Estado acogerse al art. 6.3 del CG IV para debilitar los derechos de la población ocupada (Pictet, 1958).

Así pues, podemos afirmar que, si bien el citado art. 6.3 CG IV no se concibió para disminuir los derechos de la población civil local (Arai-Takahashi, 2009: 92-107), sino para restringir los poderes exorbitantes del ocupante, condujo al efecto opuesto, de permitirle eludir sus obligaciones, por el mero paso del tiempo. Por ende, este precepto supone una «anomalía jurídica» ya que, al detectar el problema de la aplicabilidad del DIH en ocupaciones prolongadas, propuso una solución contraproducente (Roberts, 1990: 57).

5. El carácter prolongado de una ocupación: ¿un factor catalizador o inhibidor de las competencias del ocupante?

Por lo que hemos venido observando, el carácter prolongado de la ocupación no excluye la aplicación de las normas del DIH. Sin embargo, lo cierto es que sí puede influir en su aplicación (Koutroulis, 2012: 169), ya que el Derecho de las ocupaciones beligerantes concede un amplio margen de variación (Roberts, 1990: 51; Sassòli, 2005: 668) en las modalidades de administración del territorio⁴⁴. A tal efecto cabe plantearse si el factor temporal de una ocupación amplía los poderes legislativos del ocupante o si, por el contrario, los restringe.

5.1. El tiempo como factor catalizador del poder legislativo del ocupante y de la noción de necesidad militar

Algunos sectores de la doctrina conciben la prolongación del control militar como un factor amplificador de las competencias normativas de la potencia ocupante, de manera que la obligación conservacionista de respetar el *statu quo ex ante* sería inversamente proporcional a la duración temporal de la ocupación (Cassese, 1992; Dinstein, 2009: 116-117; Fox, 2012: 240). Ya en el siglo XIX los manuales militares

44 Sobre la forma de ejercicio de la autoridad, *vid.* District Court of The Hague, Holland, *K.N.A.C. v. State of the Netherlands*, June 8, 1949, *Annual Digest and Reports of Public International Law Cases*, vol. XVI, pp. 468-469, donde declaró: «though the regime envisaged by the Hague Regulations for occupied territory comprised a military administration with civil departments subordinate to it, the setting up by the occupant of a separate civil administration to control the existing civil administration left functioning, was not forbidden and must, on the contrary, be held to be a permissible complement of the maintenance of the latter administration in office»; Supreme Court of Israel, *Ansar Prison*, case n.º HCJ 593/82, Judgment, July 13, 1983, donde señaló: «the application of the third chapter of the Hague Rules or of the parallel instructions in the Fourth [Geneva] Convention are not conditioned upon the establishment of a special organizational framework in the form of a Military Government».

sugerían una interpretación extensiva de la competencia legislativa de los ocupantes⁴⁵. En términos análogos, a comienzos de la Primera Guerra Mundial, Leurquin señalaba (1916: 54-55): «lorsque l'occupation se prolonge, lorsque, par suite de la guerre la situation économique et sociale du pays occupé subit des changements profonds, il est bien évident que de nouvelles mesures législatives doivent tôt ou tard s'imposer».

En este sentido, Sassòli (2005: 679) sugiere una interpretación extensiva de la noción de necesidad militar para exceptuar el principio conservacionista en ocupaciones prolongadas, colmar una supuesta laguna legislativa del soberano derrocado y no interrumpir el desarrollo del territorio. Del mismo modo, Schwenk (1945) subraya que dicha interpretación del poder legislativo del ocupante facilita el restablecimiento del orden público y de la vida civil en el territorio bajo ocupación.

5.2. *El tiempo como factor inhibitor del poder legislativo del ocupante y de la noción de necesidad militar*

La línea doctrinal opuesta defiende que la dilatación temporal de una ocupación no altera el concepto de necesidad militar y, a lo sumo, lo restringe, en lugar de ampliarlo. En efecto, la ampliación del poder legislativo del ocupante en ocupaciones prolongadas puede dar lugar a anexiones ilegales (Koutroulis, 2012: 182) o incluso sentar las bases de una discriminación institucional constitutiva del crimen de *apartheid* (Roberts, 1990: 52).

En efecto, cabe apuntar que el sistema permanente de control y discriminación que sufren los palestinos ha sido establecido por Israel mediante una interpretación sesgada del Derecho de las ocupaciones beligerantes, como veremos más detenidamente en el apartado 5 del presente artículo⁴⁶. En concreto, la ampliación del poder discrecional de las autoridades militares y el rechazo del principio consuetudinario conservacionista han erosionado el estatuto de protección de los palestinos amparado por el art. 4 del CG IV (Harpaz *et al.*, 2010). Cabe destacar que la población ocupada se encuentra más protegida por el DIH que por las decisiones discrecionales adoptadas por el comandante militar —que supone una delegación de autoridad del legislativo al ejecutivo (Schlag, 1985: 386-87)— susceptible de incorporar consideraciones estratégicas ajenas a la exigencia de mantener el orden público y la vida civil en beneficio de la población local.

Además, incluso si ignoráramos los riesgos de ampliar la discrecionalidad militar en las ocupaciones prolongadas, desde una perspectiva fáctica, el factor temporal restringe el grado de necesidad militar en lugar de aumentarlo, e incluso incrementa los deberes de protección del ocupante (Roberts, 1990). En efecto, cuanto más prolongada sea

45 Por ejemplo, el manual francés recomendaba el establecimiento de nuevos tribunales en situaciones de ocupación prolongada en las que los tribunales locales habían dejado de funcionar, *vid.* France, Ministère de la guerre (1884). *Manuel de droit international à l'usage des officiers de l'armée de terre*. Paris, L. Baudoin.

46 *Vid. infra* par. 5.

la ocupación, más consolidado será el poder del ocupante y, por tanto, más difícil le será esgrimir razones de necesidad militar para adoptar medidas extraordinarias o argumentar que obstáculos insuperables le impiden garantizar el bienestar de la población ocupada (Jones, 1923: 159).

En efecto, como vimos en el anterior apartado⁴⁷, el factor decisivo para reducir las competencias legislativas de la potencia ocupante no reside en la duración de la ocupación, sino en el cese parcial o total de las hostilidades, ya que implica la reducción de las necesidades militares⁴⁸. Como subrayó Suiza, en la *Wall Advisory Opinion* de la CIJ: «Any examination of necessity and proportionality in circumstances of prolonged occupation when hostilities have ceased must be more rigorous, since stricter conditions govern the imposition of restrictions in such circumstances on the fundamental rights of protected persons»⁴⁹.

En este sentido, las ocupaciones prolongadas se asemejan a las ocupaciones *pacíficas*, en las que los poderes del ocupante son mucho más restringidos que en una ocupación beligerante (Roberts, 1990: 52), pues pierden su razón de ser las prerrogativas que le asistían para proteger a sus tropas de la población nacional de su enemigo.

6. Palestina como caso de estudio

Tal y como se apuntaba en la introducción del presente artículo, la ocupación israelí de Palestina constituye un caso paradigmático de ocupación prolongada, caracterizada por profundas reformas jurídicas e institucionales en violación del principio conservacionista y de intervención mínima (Dinstein, 2004: 8)⁵⁰. En particular, este caso de estudio es de especial interés, ya que —a diferencia de otras ocupaciones⁵¹— es el único hasta la fecha en el que el ocupante haya reconocido su estatus. Así pues, conviene, abordar en las siguientes líneas, por un lado, la evolución jurisprudencial del Tribunal Supremo israelí al fin de legitimar la ocupación dilatada en el tiempo y, por el otro lado, la respuesta de los principales tribunales internacionales y órganos del sistema de la ONU.

47 *Vid.* epígrafe 3.

48 *Vgr.* será más difícil justificar la destrucción de bienes en virtud de la excepción de necesidad militar del art. 53 del CG IV, una vez concluidas las operaciones militares (Koutroulis, 2012: 192; Roberts, 1990).

49 (2004) *Wall Advisory Proceedings, Written Statement*. Switzerland. 30 January 2004, p. 6.

50 De esta naturaleza fue también la previa ocupación británica, durante la Primera Guerra Mundial: si bien el Reino Unido mantuvo las leyes otomanas en vigor, implementó profundas reformas bajo el pretexto de salvaguardar los intereses del pueblo ocupado (Dinstein, 2004: 8).

51 «China's occupation and annexation of Tibet, the Indonesian invasion and annexation of East Timor, the Moroccan Annexation of Western Sahara in the mid-1970s South Africa's occupation of Namibia [...], the Vietnamese occupation of Cambodia in 1978, the Soviet intervention in Afghanistan in 1979, the US interventions in Grenada in 1983 and Panama in 1989, and the Iraqi invasion and annexation of Kuwait in 1990, Turkey's occupation of Northern Cyprus» (Arai-Takahashi, 2009: 4).

6.1. La interpretación del derecho de las ocupaciones militares por el Tribunal Supremo Israelí

El régimen de opresión y discriminación de los palestinos se apoya en la jurisprudencia del Tribunal Supremo israelí, que Harpaz califica de «acrobacia jurídica» (2010: 515), a saber, una simultánea regulación y legitimación de la ocupación (Ferraro, 2008: 338). La instrumentalización del Tribunal por el Estado de Israel fue gradual, pudiendo distinguirse dos fases jurisprudenciales: (i) una primera fase de *ocupación transformadora moderada* y (ii) una segunda de *ocupación benévola*.

La primera fase, que podemos definir de *ocupación transformadora moderada*, implicaba un discreto respeto del principio conservacionista. Así, por ejemplo, en la sentencia *Elon Moreh*, relativa a las expropiaciones de los palestinos para crear asentamientos judíos, el Tribunal se oponía a la implementación de reformas por el gobierno militar que fueran a perdurar: «after the termination of the military rule in that area, when the fate of the territory after termination of the military rule is unknown»⁵².

Por el contrario, la segunda fase jurisprudencial, que podemos calificar de *ocupación benévola*, constituía una pura legitimación del ocupante (Kretzmer, 2012: 227). En concreto, el Tribunal ajustaba la aplicación del DIH para ampliar las competencias del ocupante dado el carácter prolongado de la ocupación (Kretzmer, 2012: 227). En la sentencia *Quarries*⁵³, por ejemplo, el Tribunal consideró que las actividades israelíes de explotación de canteras en TPO no habían violado el art. 55 del Reglamento de La Haya, que limita el uso de los bienes públicos del territorio ocupado a un mero usufructo. El Tribunal permitió las actividades de cantería denunciadas, señalando que «traditional occupation laws require adjustment to the prolonged duration of the occupation, to the continuity of normal life in the Area», sin perjuicio de que el artículo en cuestión no previera una posible competencia legislativa del ocupante en dicha materia⁵⁴.

Asimismo, cabe subrayar que, en su inicial tendencia jurisprudencial, de *ocupación moderada*, el Tribunal reconocía que la noción de necesidad militar se refiere exclusivamente a la de las tropas en territorio ocupado. Así, en la sentencia *Beth el*, el Tribunal establecía que se podían expropiar tierras privadas palestinas para establecer

52 Vid. Supreme Court of Israel, *Dweikat et al., v. Government of Israel et al.* Case n.º HCJ 390/79, Judgment, 1979 (sentencia *Elon Moreh*).

53 Cfr. Supreme Court of Israel, «*Yesh Din*» – *Volunteers for Human Rights v. The Commander of IDF Forces in the West Bank and others*, case n.º HCJ 2164/09, Judgment, 26 December 2011 (sentencia *Quarries*).

54 Article 55: «The occupying State shall be regarded only as administrator and usufructuary of public buildings, real estate, forests, and agricultural estates belonging to the hostile State, and situated in the occupied country. It must safeguard the capital of these properties and administer them in accordance with the rules of usufruct».

un asentamiento civil israelí en un lugar estratégico, solo si ello contribuía a la defensa militar de aquella zona ocupada⁵⁵.

En cambio, en su posterior línea jurisprudencial, de *ocupación benévola*, el Tribunal amplió dicha noción de necesidad militar para incluir la seguridad del propio Estado de Israel. En particular, en la sentencia *Mar'abe*, el Tribunal se apartó de su postura inicial de que la necesidad militar se limitaba a la de las fuerzas militares situadas en TPO y dictaminó que las autoridades militares podían adoptar decretos de seguridad para proteger al Estado de Israel, dentro de las fronteras de 1967, de ataques terroristas lanzados desde el exterior⁵⁶.

Por último, cabe señalar que, en la primera fase jurisprudencial, el Tribunal restringía la aplicación *ratione personae* de las garantías del CG IV a la población ocupada. Así, a efectos ilustrativos, cabe destacar que en la sentencia del *Impuesto sobre el Valor Añadido*, el Tribunal reconocía que el estatuto de población protegida era exclusivo de los palestinos, de modo que para validar la introducción de un nuevo impuesto en TPO, recurría al pretexto de que les beneficiaba a estos⁵⁷.

Por el contrario, en la segunda fase, de *ocupación benévola*, el Tribunal incluyó en el ámbito de aplicación del DIH de la ocupación no solo a la población ocupada, sino también a los residentes de asentamientos judíos ilegales en TPO, e incluso a los residentes del propio Estado de Israel. En concreto, el Tribunal señalaba en la sentencia *Bethlehem* que el comandante militar era competente, en virtud del Reglamento de La Haya y del CG IV, para emitir órdenes que ofrecieran protección a los fieles judíos, basándose en que «Jewish worshipers have a basic right of freedom of worship at Rachel's Tomb» y las autoridades militares debían garantizar «the exercise of freedom of worship while ensuring the safety of the worshippers»⁵⁸. Del mismo modo, en la sentencia *Abu Safiya*, el Tribunal consideraba que las autoridades militares debían garantizar la seguridad de todos los viajeros de una cierta ruta, incluso de los viajeros israelíes que vivían en el Estado de Israel pero que decidían tomar ese camino por cualesquiera razones (Harpaz *et al.*, 2010: 535).

Esta flagrante ampliación de la aplicación *ratione personae* de la ley de ocupación beligerante distorsionaba a nuestro juicio su razón de ser (Gross, 2007: 1-35), esto es, proteger a aquellos que caen en manos «de una Parte en conflicto o de una Potencia

55 Vid. Supreme Court of Israel, *Ayyub v. Minister of Defence*, case n.º HCJ 606/78, Judgment, 1988 (sentencia *Beth El*) que establece «as regards the pure security aspect, it cannot be doubted that the presence in occupied territory of settlements—even 'civilian' settlements—of citizens of the occupying power contributes appreciably to security in that territory and makes it easier for the army to carry out its task».

56 Vid. Supreme Court of Israel, *Zaharan Yunis Myhammad Mar'abe et al. v. The Prime Minister of Israel et al.* Case n.º HCJ 7957/04, Judgment, 15 September 2005, (sentencia *Mar'abe*).

57 Vid. Supreme Court of Israel, *Abu Itta et al. v. IDF Commander in Judea and Samaria et al.* Case n.º HCJ 69/81, Judgment, 1983 (sentencia *IVA*).

58 Vid. Supreme Court of Israel (2005), *Bethlehem Municipality v. The Minister of Defense*, case n.º HCJ 1890/03, Judgment.

ocupante de la cual no sean súbditas» (art. 4 CG IV) y ponía en competición a distintas categorías de civiles para ver sus intereses tutelados y protegidos por el ocupante.

De lo anterior se desprende que la interpretación del derecho de las ocupaciones militares por el Tribunal Supremo Israelí ha permitido ampliar la discrecionalidad del ocupante y sus competencias legislativas, legitimando así el gradual establecimiento de un régimen de control sistemático y discriminatorio de la población palestina, bajo la cobertura legal del DIH interpretado, a nuestro juicio, de forma sesgada. Esta instrumentalización del poder judicial para legitimar la presente ocupación crecerá probablemente en el futuro, puesto que la propuesta reforma del poder judicial, de 6 de enero de 2023, podría limitar ulteriormente la independencia judicial en Israel. En efecto, de aprobarse la reforma, debilitaría la división de poderes, modificaría el sistema de elección de los jueces y habilitaría al Parlamento a volver a adoptar normas previamente anuladas por el Tribunal Supremo⁵⁹.

6.2. La interpretación del derecho de las ocupaciones por los tribunales internacionales y los órganos del sistema de la ONU

La ONU se ha mantenido vigilante en relación con la cuestión palestina, ya desde hace más de medio siglo, cuando el Plan de Partición de 1947 dividió el mandato británico en un Estado árabe y otro judío, dando pie a la creación de Israel en 1948. Así pues, el conflicto israelí-palestino ha sido objeto de numerosas resoluciones de los órganos de la ONU.

El Consejo de Seguridad, consagró el principio de «territorio por paz» en su resolución 242 del 22 de noviembre de 1967 y 338 del 22 de octubre de 1973, reafirmó la noción de convivencia entre los dos Estados en su resolución 1397 del 12 de marzo de 2002 y prohibió los asentamientos israelíes en TPO en su célebre resolución 2334 del 23 de diciembre de 2016.

La Asamblea General, mantiene desde 1997 su Periodo Extraordinario de Sesiones de Emergencia (Vacas Fernández, 2015: 11) y creó el Comité para el Ejercicio de los Derechos Inalienables del Pueblo Palestino, mediante la resolución 3376 del 10 de noviembre de 1975. El pasado 30 de diciembre de 2022, la Asamblea General de la ONU adoptó la resolución 77/247 en virtud de la cual solicita a la CIJ que emita una opinión consultiva acerca de:

«Las consecuencias jurídicas derivadas de la continua violación por Israel del derecho del pueblo palestino a la autodeterminación, de su prolongada ocupación, asentamiento y anexión del territorio palestino ocupado desde 1967, incluidas las medidas destinadas a alterar la composición demográfica,

59 Pita, A. 2023. Las claves que explican las protestas y la grave crisis institucional en Israel. *El País*. 27 de marzo. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-03-27/las-claves-que-explican-las-protestas-y-la-grave-crisis-institucional-en-israel.html>

el carácter y el estatuto de la Ciudad Santa de Jerusalén, y de su adopción de legislación y medidas discriminatorias conexas».

Desde 2006, el Consejo de Derechos Humanos ha tomado el relevo en esta materia a la Comisión de Derechos Humanos en el seno del ECOSOC (Vacas Fernández, 2015: 11). Recientemente, el 27 de mayo de 2021, el Consejo de Derechos Humanos adoptó la resolución S-30/1 en virtud de la cual:

«Decide establecer urgentemente una comisión de investigación internacional, independiente y permanente, [...] para que investigue en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y en Israel todas las presuntas violaciones del derecho internacional humanitario y todas las presuntas violaciones y abusos del derecho internacional de los derechos humanos que hayan tenido lugar en el período previo al 13 de abril de 2021 y desde entonces».

A la fecha, la nueva comisión de investigación internacional ha emitido dos informes. En el Informe del 14 de septiembre de 2022, la comisión de investigación concluye que la naturaleza *prolongada* en el tiempo de la ocupación israelí es «contraria al derecho internacional por su carácter *permanente*» encubierto por una «*ficción de temporalidad*» que implica transformaciones irreversibles en el territorio ocupado, así como anexiones territoriales por la fuerza. En el Informe del 7 de junio de 2022, la Comisión reitera la existencia de indicios que sugieren la vocación de perpetuidad de la ocupación israelí en Palestina, así como la intención estatal de anexionar de forma permanente el territorio ocupado.

La CIJ se encuentra actualmente estudiando la referida opinión consultiva que le ha sido sometida por la Asamblea General el 30 de diciembre de 2022. En su última opinión consultiva, *Wall Advisory Opinion*, ya mencionada a lo largo de este artículo, la CIJ concluía que la construcción de un muro por Israel y las medidas de asentamiento israelí en TPO contravenían al DIH y a las normas de protección de los derechos humanos. Asimismo, la CIJ ya advirtió de que la ocupación prolongada en TPO amenazaba con tornarse permanente y, por ende, una anexión *de facto*, contraria al principio de respeto de la soberanía nacional y a la autodeterminación del pueblo palestino.

En cuanto a la cuestión de si el factor temporal de la ocupación excluía la aplicación de ciertas normas de DIH —como hemos señalado en el apartado 3 de este artículo— la CIJ ratificaba la vigencia del plazo de un año, recogido en el art. 6.3 CG IV, tras el cual cesarían de aplicarse un conjunto de obligaciones del ocupante fundamentales para la protección de la población ocupada. En concreto, la CIJ consideraba que «un año después del cese general de las operaciones militares» (art. 6.3 CG IV), cesaban de aplicarse nueve de las garantías de la población ocupada y dicha laguna jurídica debía colmarse con los instrumentos de protección de derechos humanos. En este artículo se ha planteado que hacer primar la *lex generalis* de los tratados de derechos humanos sobre la *lex specialis* de los conflictos armados es contraproducente atendiendo al objeto y fin tuitivo del citado tratado. En efecto, las obligaciones del ocupante bajo

el DIH son más específicas y rigurosas y la población sometida a la ocupación es reconocida expresamente como beneficiaria de protección en el art. 47 del CG IV. Por el contrario, los instrumentos de protección de los derechos humanos amparan a todas las personas, de modo que pueden ser instrumentalizados por el ocupante para favorecer los intereses de su ciudadanía nacional frente a la población ocupada.

Por último, debemos subrayar que la cuestión palestina también está siendo objeto de una investigación criminal internacional. La CPI inició el 16 de enero de 2015 un examen preliminar sobre la situación en Palestina. Tras el resultado positivo de dicho examen, en febrero de 2021, la CPI se declaró competente para enjuiciar los crímenes internacionales perpetrados en TPO⁶⁰ y el mes siguiente la Fiscalía abrió una investigación formal⁶¹. Asimismo, varias ONGs por la defensa de los derechos humanos han denunciado la opresión y discriminación sistemática de Israel hacia los palestinos, constitutiva de los graves crímenes de *apartheid* y persecución, tanto bajo la Convención sobre el *Apartheid* como el Estatuto de Roma⁶².

7. Conclusión

Por lo que se ha venido considerando en las últimas reflexiones, podemos concluir que la creación de un régimen jurídico autónomo para las ocupaciones prolongadas, desde una perspectiva de lógica jurídica, no presenta una ventaja comparativa frente al DIH de las ocupaciones ya existente. En efecto, los principios conservacionista y de interdicción de la anexión, que son los pilares sobre los que reposa el DIH de las ocupaciones, tienen por misión proteger a la población ocupada y sus legítimas instituciones. Si accediéramos a conceder más amplios poderes legislativos y mayor discrecionalidad al ocupante en el supuesto de ocupaciones prolongadas, dejando de aplicar los citados principios, se abriría la puerta a la legitimación de su poder fáctico y, a la larga, a la anexión de los territorios ocupados.

Según se ha señalado en este texto, existen dos situaciones excepcionales en las que el ocupante se ve autorizado para legislar alterando el ordenamiento jurídico e institucional en vigor: cuando sea imprescindible por razones de necesidad militar o para cumplir sus obligaciones como Estado parte del CG IV. Algunas potencias

⁶⁰ ICC. (2021). *Decision on the 'Prosecution request pursuant to article 19(3) for a ruling on the Court's territorial jurisdiction in Palestine'*. Case n.º ICC-01/18 (Pre-Trial Chamber I), February 5, 2021. Disponible en; https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2021_01165.PDF.

⁶¹ Bensouda, F. (2021). *Statement of ICC Prosecutor, Fatou Bensouda, respecting an investigation of the Situation in Palestine*. ICC. 3 de marzo. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=210303-prosecutor-statement-investigation-palestine>.

⁶² Amnesty International (2022). *Israel's apartheid against Palestinians: Cruel system of domination and crime against humanity*. 1st edition. London, Peter Benenson House. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2022/02/MDE151412022ENGLISH.pdf>; Human Rights Watch, (2021). *A Threshold Crossed: Israeli Authorities and the Crimes of Apartheid and Persecution*. New York, Human Rights Watch [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2021/04/israel_palestine0421_web_o.pdf

ocupantes a largo plazo, como Israel, han interpretado tan extensivamente dichas situaciones excepcionales, al punto de convertir a la excepción en la regla. De ahí que nos hayamos planteado en este artículo si el factor temporal puede llegar a excluir la aplicación del DIH o, de no ser así, si termina por modificar en cierto grado el alcance del poder legislativo de la potencia ocupante en los territorios bajo su control.

De nuestro análisis se desprende que el plazo de expiración de la vigencia de ciertas normas de DIH en las ocupaciones beligerantes —fijado por el art. 6.3 del CG IV en un año— ha sido derogado por el art. 3(b) del PA I de 1977, así como por la costumbre internacional. Sin embargo, incluso asumiendo que sigue siendo aplicable el citado art. 6.3 del CG IV —como hace la CIJ en su *Wall Advisory Opinion*— nuestro análisis sugiere que no debería interpretarse como un límite meramente temporal sino de carácter sustantivo, conforme al cual deja de aplicarse el DIH a las ocupaciones beligerantes cuando pierde su razón de ser, esto es, cuando se restituyen las funciones gubernamentales a las instituciones legítimas del Estado ocupado.

En este sentido, no parece necesario colmar ninguna laguna en el DIH de las ocupaciones beligerantes sino interpretarlo atendiendo a la finalidad tuitiva y humanitaria del CG IV. En el presente artículo, hemos defendido la postura de que la aplicación de la *lex generalis* de los instrumentos de protección de los derechos humanos, en lugar de la *lex specialis* de los conflictos armados, en situaciones de ocupación prolongada merma las protecciones de la población ocupada. Ello se debe no solo a que las obligaciones del ocupante bajo el DIH son más concretas y exigentes, sino también porque la población ocupada está específicamente reconocida como beneficiaria de la protección del ocupante en el art. 47 del CG IV, lo que evita poner sus intereses en competición con los de los nacionales del Estado ocupante.

Sin perjuicio de que la naturaleza prologada de la ocupación no excluya la vigencia del DIH, nuestro estudio plantea que sí puede influir en su aplicación. Algunos sectores doctrinales conciben el factor temporal como un factor catalizador del poder legislativo de la potencia ocupante, por mor de una interpretación extensiva de la noción de necesidad militar cuando la ocupación se dilata en el tiempo. En cambio, nuestro análisis sugiere que la prolongación de una ocupación no modifica el concepto de necesidad militar y, a lo sumo, lo limita, en lugar de amplificarlo. En efecto, cuanto más dure la ocupación, más sólida será la presencia del ocupante en el territorio y, por tanto, más difícilmente podrá justificar la adopción de medidas extraordinarias por supuestas exigencias militares o argumentar que obstáculos insuperables le impiden salvaguardar los intereses de las personas ocupadas.

Por consiguiente, si bien el derecho de la ocupación beligerante puede autorizar al ocupante a exceptuar el principio conservacionista en ocasiones extraordinarias y, así, a otorgar un tratamiento jurídico diferenciado para los nacionales del Estado ocupante y los del territorio ocupado, ello no significa que pueda hacerlo a fin de establecer un sistema de discriminación y opresión a largo plazo, como ha ocurrido en TPO. En otras palabras, el problema no es la adecuación del DIH para gobernar las ocupaciones prolongadas en el tiempo, sino su instrumentalización para encubrir una anexión *de facto*. Esto es, la cuestión no es la existencia de lagunas jurídicas en el DIH, que deban

ser colmadas por otros ordenamientos jurídicos, sino la exigencia de interpretarlo acorde a su finalidad de protección de la población ocupada frente al ocupante.

A partir de nuestro estudio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Israel, desde una perspectiva de derecho interno del ocupante, se desprende que este órgano se ha ocupado de legitimar la gradual construcción de un régimen discriminatorio y opresor de la población palestina. Asimismo, desde una perspectiva de derecho internacional, nuestro estudio de resoluciones y decisiones de los principales órganos de la ONU, así como de la jurisprudencia de la CIJ y de la CPI, sugiere la existencia de un gran consenso en la comunidad internacional sobre la ilegalidad de la ocupación prolongada en TPO.

En los años venideros se verá si finalmente la investigación de la fiscalía de la CPI dará respuesta a las crecientes reivindicaciones de la sociedad civil y de la comunidad internacional por acabar con la impunidad del Estado de Israel. Solo el futuro dirá si el pueblo palestino logrará la protección de su derecho de autodeterminación, así como la liberación de la opresión israelí a la que ha sido sometido durante más de medio siglo.

Bibliografía

- Arai-Takahashi, Y. (2009). *The Law of Occupation: Continuity and Change of International Humanitarian Law, and its Interaction with International Human Rights Law*. 1.^a edición. Leiden, Martinus Nijhoff. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <http://196.189.45.87/bitstream/123456789/12891/1/91.pdf>.
- Ben-Naftali, O. (2005). Recherche du Temps Perdu: Rethinking Article 6 of the Fourth Geneva Convention in the Light of the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory Advisory Opinion. *Israel Law Review* [en línea]. Jerusalén, Israel Law Review. Vol. 38, n.º 1-2, pp. 211-229. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2344601
- Benvenisti, E. (2008). Origins of the Concept of Belligerent Occupation. *Law and History Review* [en línea]. Cambridge. Vol. 26, n.º 3, pp. 621-648. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0738248000002595>
- . (2012). *The International Law of Occupation*. 2.^a edición. Oxford, Oxford University Press.
- Bernard, V. (2012). Editorial: Occupation. *International Review of the Red Cross* [en línea]. Ginebra, International Review of the Red Cross. Vol. 94, n.º 885, pp. 5-11. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://www.icrc.org/en/doc/resources/international-review/review-885-occupation/review-885-all.pdf>

- Bothe, M., Partsch, K. J. y Waldemar, A. (1982). *New Rules for Victims of Armed Conflicts: Commentary on the two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949*. The Hague, Martinus Nijhoff Publishers.
- Cassese, A. (1992). Powers and Duties of an Occupant in Relation to Land and Natural Resources. En: Playfair, Emma, *International Law and the Administration of Occupied Territories*. Oxford, Clarendon Press, pp. 419-442.
- Dinstein, Y. (2004). Legislation under Article 43 of the Hague Regulations: belligerent occupation and peacebuilding. *Program on Humanitarian Policy and Conflict Research (HPCR), Occasional Paper Series* [en línea]. Massachusetts, Harvard University, n.º 1, pp. 2-16. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://www.hpcrresearch.org/sites/default/files/publications/OccasionalPaper1.pdf>
- . (2009). *The International Law of belligerent occupation*. 1.ª edición. Cambridge, Cambridge University Press.
- Falk, R. (1989). Some Legal Reflections on Prolonged Israeli Occupation of Gaza and the West Bank. *Journal of Refugee Studies* [en línea]. Oxford, Oxford University Press. Vol. 2, n.º 1, pp. 40-52. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jrs/2.1.40>
- Fauchille, P. (1921). *Traité de Droit International Public. Vol. II Guerre et Neutralité*. Paris, Libraire Arthur Rousseau. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://archive.org/details/traitedroitino2faucuoft/page/228/mode/2up>
- Fenwick, C. G. (1934). *International Law*. New York, Appleton-Century-Crofts.
- Ferraro, T. (2008). Enforcement of occupation law in domestic courts: issues and opportunities. *Israel Law Review* [en línea]. Jerusalén, Israel Law Review. Vol. 41, n.º 1-2, pp. 331-357. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S002122370000025X>
- Fiore, P. (1865). *Nuovo Diritto Internazionale Pubblico*. Milano, Casa Editrice e Tipog. degli autori-editori. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <http://diue.unimc.it/e-library/Fiore.pdf>
- Fox, G. H. (2008). *Humanitarian Occupation*. 1ª edición. Cambridge, Cambridge University Press.
- Fox, G. H. (2012). Transformative Occupation and the Unilateralist Impulse. *International Review of the Red Cross* [en línea]. Ginebra, International Review of the Red Cross. Vol. 94, n.º 885, pp. 237-266. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-885-fox.pdf>
- Garner, J. W. (1920). *International Law and the World War*. London, Longmans, Green and Co.
- Gasser, H. P. (2014). Protection of the Civilian Population. En: Dieter, F. *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts*. Oxford, Oxford University Press. Pp. 501-591.

- Gross, A. (2007). Human Proportions: Are Human Rights the Emperor's New Clothes of the International Law of Occupation? *European Journal of International Law* [en línea]. Oxford, Oxford University Press. Vol. 18, n.º 1, pp. 1-35. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ejil/chm001>
- Harpaz, G. y Shany, Y. (2010). The Israeli Supreme Court and the Incremental Expansion of the Scope of Discretion under Belligerent Occupation Law. *Israel Law Review* [en línea]. Jerusalén, Israel Law Review. Vol. 43, n.º 9-11, pp. 514-549. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S002122370000087X>
- Hyde, C. (1922). *International law chiefly as interpreted and applied by the United States*. Boston, Little, Brown & Company.
- Imseis, A. (2005). Critical reflections on the international humanitarian law aspects of the ICJ Wall advisory opinion. *American Journal of International Law* [en línea]. Cambridge, Cambridge University Press. Vol. 99, n.º 1, pp. 105-109. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/3246093>
- Karsh, E. (2019). Occupation. *Israel Studies* [en línea]. Indiana, Indiana University Press. Vol. 24, n.º 2, pp. 45-51. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.2979/israelstudies.24.2.04>.
- Kolb, R. (2002). Étude sur l'occupation et sur l'Article 47 de la IVème Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre: le degré d'intangibilité des droits en territoire occupé. *African Yearbook of International Law* [en línea]. La Haya, African Yearbook of International Law. Vol. 10, pp. 267-321. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:44844>)
- Koutroulis, V. (2012). The Application of International Humanitarian Law and International Human Rights Law in Situation of Prolonged Occupation: Only a Matter of Time? *International Review of the Red Cross* [en línea]. Ginebra, International Review of the Red Cross. Vol. 94, n.º 885, pp. 165-205. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://international-review.icrc.org/articles/application-international-humanitarian-law-and-international-human-rights-law-situations>
- Kretzmer, D. (2012). The Law of Belligerent occupation in the Supreme Court of Israel. *International Review of the Red Cross* [en línea]. Ginebra, International Review of the Red Cross. Vol. 94, n.º 885, pp. 207-236. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://international-review.icrc.org/articles/law-belligerent-occupation-supreme-court-israel>
- Leurquin, A. (1916). L'occupation allemande en Belgique et l'article 43 de la Convention de la Haye du 18 octobre, 1907. *International Law Notes*, La Haya, Martinus Nijhoff. Pp. 54-55.

- Mccoubrey, H. y White, N. D. (1992). *International Law and Armed Conflict*. Aldershot, Dartmouth.
- McNair, A. y Watts, A. (1966). *The Legal Effects of War*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Meurer, C. (1907). *Die Haager Friedenskonferenz*. München, Arthur Sellier. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://ia600901.us.archive.org/8/items/diehaagerfriedeoomeurgoog/diehaagerfriedeoomeurgoog.pdf>
- Milanovic, M. (2014). The End of Application of International Humanitarian Law. *International Review of the Red Cross* [en línea]. Ginebra, International Review of the Red Cross. Vol. 96, n.º 893, pp. 163-188. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://international-review.icrc.org/articles/end-application-international-humanitarian-law>
- Oppenheim, L. (1917). The legal relations between an occupying power and the inhabitants. *Law Quarterly Review*. Vol. 33, n.º 4, pp. 363-370.
- . (1952). *International Law: A Treatise, Vol. II: War, and Neutrality*. 7.ª edición. London, Longmans, Green and Co.
- Pellet, A. (1992). The Destruction of Troy Will Not Take Place. In *International Law and the Administration of Occupied Territories*, edited by Emma Playfair. Oxford, Clarendon Press, pp. 169-204. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <http://www.gbv.de/dms/spk/sbb/recht/toc/277158486.pdf>
- Pictet, J. (1958). *ICRC Commentary, GC IV, of 12 August 1949*. Geneva: ICRC.
- Power, S. (2014). The 2003-2004 Occupation of Iraq: Between Social Transformation and Transformative Belligerent Occupation. *Journal of Conflict and Security Law*. Vol. 19, n.º 2, pp. 341-380. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/26296292>
- Roberts, A. (1990). Prolonged Military Occupation: the Israeli-Occupied Territories since 1967. *American Journal of International Law*. Vol. 84, n.º 1, pp. 44-103. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2203016>
- . (2006). Transformative Military Occupation: Applying the Laws of War and Human Rights. *American Journal of International Law*. Vol. 100, n.º 3, pp. 580-622. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://iow.eui.eu/wp-content/uploads/sites/18/2013/03/09-Gross-Transformative-Military-Occupation.pdf>
- Sassòli, M. (2005). Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers. *European Journal of International Law*. Vol. 16, n.º 4, pp. 661-694. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <http://www.ejil.org/pdfs/16/4/313.pdf>
- Schlag, P. (1985). Rules and Standards. *UCLA Law Review*. Vol. 33, n.º 379, pp. 386-87.
- Schwarzenberger, G. (1968). *International Law as Applied by International Courts and Tribunals. Vol. II: The Law of Armed Conflict*. London, Stevens & Sons Ltd.

- Schwenk, E. H. (1945). Legislative Power of the Military Occupant under Article 43 Hague Regulations. *Yale Law Journal*. Vol. 54, n.º 2, pp. 393-416. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <http://www.uniset.ca/art/54YaleLJ393.pdf>
- Shamgar, M. (1982). Legal concepts and problems of the Israeli military government: The Initial Stage. In *Military Government in the Territories Administered by Israel, 1967-1980: The Legal Aspects*, edited by Meir Shamgar. Jerusalem, Harry Sacher Institute for Legislative Research and Comparative Law.
- Silingardi, S. (2019). Belligerent Occupation and ITS Discontents: On the Relationship between International Human Rights Law and Belligerent Occupation's Law. *Global Jurist*. Vol.19, n.º 1, pp. 1-12. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/gj-2018-0033>
- Stauffenberg, G. (1931). Vertragliche Beziehungen des Okkupanten zu den Landeseinwohnern. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, pp.286-119. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: https://www.zaoerv.de/02_1931/2_1931_1_a_86_119.pdf
- Vacas Fernández, F. (2015). El reconocimiento de la jurisdicción y la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional por el Estado de Palestina: un proceso complejo con importantes consecuencias jurídicas. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. N.º 30, pp. 1-43. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.17103/reei.30.12>
- Wilson, G. (1939). *Handbook of International Law*. 3ª edición. St. Paul, West Pub. Co. [Consulta: abril de 2023]. Disponible en: <https://digitalcommons.law.lsu.edu/lalrev/vol2/iss3/20>

Artículo recibido: 13 de enero de 2023

Artículo aceptado: 11 de mayo de 2023

Elena LÓPEZ WERNER

Doctoranda del Programa en Seguridad Internacional (IUGM-UNED)

Correo: elopez1348@alumno.uned.es

**La exportación del terrorismo a través
de Emni: un repaso de los atentados
desde Siria hasta Libia, instrumentados
bajo la marca del servicio de operaciones
exteriores de Estado Islámico entre 2014 y
2017**

*The export of terrorism by Emni: a review
of the attacks from Syria to Libya between
2014 and 2017 instrumented under
the label of the Islamic State's external
operations service*

Resumen

El presente estudio busca explicar la creación del aparato de operaciones exteriores de Estado Islámico (EI) a través de la vinculación franco-belga de la unidad Amn al Kharji (Emni) con el contingente libio-tunecino de la milicia Katibat al Battar al Libiyya (KBL). Esta premisa de partida se sustenta en la teoría que Emni y la KBL se fusionaron en una sola entidad, explicando así que los primeros atentados realizados bajo la marca del servicio de operaciones exteriores de EI se orquestaran desde Siria, mientras que la segunda oleada de atentados instigada desde Libia

coincidiera con la pérdida de territorio en Siria y el regreso de muchos combatientes de la KBL a Libia. Para mejor vehicular los resultados de la investigación, se ha procedido a desgranar de forma sucinta los orígenes que se suponen detrás de la creación de un servicio de inteligencia en el seno del Estado Islámico, para luego analizar, desde una perspectiva relacional, los lazos existentes entre los miembros que conformaron la unidad de operaciones exteriores de EI y las personas que integraron los comandos detrás de los atentados que golpearon Europa y Túnez entre 2014 y 2017.

Palabras clave

Terrorismo, Estado Islámico (EI), Servicio de operaciones exteriores de EI, Amn al Kharji (Emni), Katibat al Battar al Libiyya (KBL).

Abstract

This study seeks to explain the creation of the Islamic State's (IS) External Operations Service by linking the Franco-Belgian unit of Amn al Kharji (Emni) with the Libyan-Tunisian contingent of the Katibat al Battar al Libiyya (KBL) militia. This starting premise is supported by the theory that Emni and KBL have merged into a single entity, thus explaining why the first attacks carried out under the label of IS's External Operations Service were orchestrated from Syria, while the second wave of attacks instigated from Libya coincided with the loss of territory in Syria and the return of many KBL fighters to Libya. In order to better communicate the results of the research, we will briefly outline the origins behind the creation of an intelligence service within the Islamic State, and then analyse, from a relational perspective, the existing links formed between the members who conformed the external operations unit of IS and those who integrated the commandos of the attacks that struck Europe and Tunisia between 2014 and 2017.

Keywords

Terrorism, Islamic State (IS), IS's external operations service, Amn al Kharji (Emni), Katibat al Battar al Libiyya (KBL).

Citar este artículo:

López Werner, Elena (2023). La exportación del terrorismo a través de Emni: un repaso de los atentados desde Siria hasta Libia instrumentados bajo la marca /del servicio de operaciones exteriores de Estado Islámico entre 2014 y 2017. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, n.º 21, pp. 139-167.

I. Introducción

I.1. *El germen de la arquitectura de seguridad en Estado Islámico*

Todo indica que el embrión de la creación de una unidad de servicios secretos en el seno de Estado Islámico (EI) o Daesh, el acrónimo en árabe por el que se conoce al Estado Islámico en Siria y en el Levante, proviene de los planes trazados por exmiembros del ejército de Saddam Hussein vinculados a Estado Islámico en Irak (ISI, por sus siglas en inglés), y posteriormente a EI (Tønnessen, 2015: 53). Así, el propósito de someter gradualmente Siria para convertirla en un bastión donde poder incursionar mejor en Irak desde el privilegio de la cercanía, se encontró pautado en una treintena de páginas manuscritas halladas en posesión del excoronel de información de los servicios secretos del Ejército aéreo iraquí, Samir Abd Muhammad al Khlifawi, muerto en enero de 2014 a manos de la resistencia siria (Roggio, 2014).

Antiguo compañero de Abu Bakr al Baghdadi en Camp Bucca (The Soufan Center, 2014), Al Khlifawi, más conocido por su alias Haji Bakr, se había trasladado en 2012 a la localidad de Tal Rifaat, convertida en el feudo de EI para la región de Alepo¹. Allí es donde puso en marcha el plan esbozado en los papeles requisados tras su muerte, en los que ya se dibujaba una estructura compleja de los cimientos sobre los que se sustentaría el futuro sistema protoestatal de Estado Islámico en Siria y en Irak (Reuter, 2015).

A parte de detallados organigramas, los documentos de Haji Bakr contenían un diseño pormenorizado de tácticas —algunas previamente testadas, otras expresamente creadas para la ocasión— para hacerse con el dominio de las zonas sirias controladas por los rebeldes. Para este menester, se buscaba instalar el enemigo en casa a través de infiltrar a sus seguidores en las estructuras sociales mediante —entre otras muchas técnicas y según los bosquejos encontrados— el matrimonio con mujeres locales. Según las confesiones de desertores de Estado Islámico que recogieron Speckhard y Yayla (2016: 92; 2017: 7), la estrategia de penetración en Siria se gestó poblado a poblado a través de la creación de oficinas de *da'wa* (traducido del árabe como invitación o llamada, que para el caso particular se puede interpretar como oficinas destinadas al proselitismo), pensadas para captar nuevos fieles a través de la difusión de la fe islámica. Entre los adeptos noveles, luego se buscaba formar informantes que estuvieran dispuestos a espiar en el seno de sus familias y comunidades, prestos a encontrar material comprometido

¹ Muchos de los residentes de Tal Rifaat habían emigrado en los años ochenta a la península arábiga en búsqueda de trabajo y huyendo de la persecución del régimen de Assad. Regresaron años más tarde imbuidos por las ideas radicales que por aquél entonces habían calado hondo en los países del Golfo, contribuyendo así a generar el suelo fértil en el que más adelante calarían las ideas de EI (Al Homsy, 2017).

con el que chantajear a vecinos y a prójimos, sobre todo en el caso de que estos contravinieran los preceptos de la *sharia* (ley islámica)².

Más allá, los esbozos de Haji Bakr también elucidan la arquitectura de poder real dentro de EI, determinante para entender la rápida expansión de la organización, que en el momento en que el mundo tomaba constancia de su existencia a través del sermón de Al Baghdadi desde el púlpito de la mezquita de Mosul en julio de 2014, ya contaba con el control sobre importantes franjas de territorio: Aleppo, Raqqa y Deir Ezzour en Siria y las provincias de Salahuddin, Anbar, Nineveh y Diyala en Irak (Alami, 2014).

La intención de instaurar un Califato a modo y semejanza de un Estado, se acompañó de la creación de unos servicios secretos en el seno de EI siguiendo la estela de los planes de Haji Bakr. En ese sentido, fue bajo el liderazgo de Taha Sobhi Falaha, alias Abu Muhammad al Adnani, portavoz de EI y mano derecha de Al Baghdadi, que vio la luz la unidad de Amn al Kharji, también conocida simplemente como Emni. La denominación en árabe de Amn al Kharji hace referencia a la seguridad exterior, si bien en la práctica Emni combinaba funciones policiales de vigilancia interna con la puesta en marcha de lo que más adelante se convertiría en el servicio de operaciones exteriores de EI.

Emni comenzó a operar 40 km al noreste de Aleppo desde la localidad de Al Bab, lugar en el que tenía su base Abu Muhammad al Adnani, y en el que años después sería abatido por un ataque aéreo estadounidense en agosto de 2016 (John, 2016). Le siguió en el puesto Ali Moussa Al Shawakh, alias Abu Luqman, que pertenecía al círculo más cercano de Al Adnani, y que hasta el momento había ocupado el cargo de gobernador en Raqqa (Sutherland, 2017). A raíz de las investigaciones de Almohammad y Speckhard (2017), por la fecha en que murió Al Adnani se estima que Emni ya contaba con dos estructuras paralelas en Siria y en Irak. Coincidiendo con la caída de Al Bab a finales de febrero de 2017 en manos de las fuerzas rebeldes del Ejército Libre Sirio, Abu Luqman fue visto en la ciudad de Sirte en Libia apenas un mes después, alentando la sospecha de que Emni se hubiera expandido al norte de África; una teoría que el presente artículo secunda y cuya argumentación se desarrollará a lo largo de los siguientes apartados.

1.2. La creación del aparato de operaciones exteriores de EI: de Siria al mundo

Fue en los primeros años de existencia de Emni, aún bajo la guía de Taha Sobhi Falaha, que se forjaron los cimientos del servicio de operaciones exteriores que estaría detrás de los mortíferos atentados que asolaron Europa entre 2014 y 2017. Ante

2 La incautación, también en Aleppo, de más documentos provenientes de EI ratifican que este *modus operandi* no solo se aplicó para investigar a la población civil, sino que también sirvió para introducirse en la oposición, tanto en grupos rebeldes como en las milicias de Assad, con el fin de recabar información que les permitiera conocer las orientaciones políticas de los líderes y a su vez detectar a otros infiltrados entre las filas rivales (Speckhard y Yayla, 2016: 80).

una organización muy jerarquizada como lo era Estado Islámico, Emni pronto se convirtió en una unidad dotada de presupuesto y recursos, con mayor ascendencia en la arquitectura de seguridad de EI que la *hisbah* (policía moral) u otras unidades como la policía militar y los escuadrones de asalto (Almohammad *et al.*, 2017).

A nivel de seguridad interna, sus atribuciones estaban a la par de los servicios secretos de los regímenes más opacos. Emni aplicaba sofisticados métodos de interrogación y de tortura a integrantes de la organización que estaban bajo sospecha de estar pasando información o de navegar entre dos aguas. También se encargaba de investigar concienzudamente a los reclutas extranjeros que se unían al grupo sin referencias o sin haber pasado por un proceso previo de validación, con el fin de enviarlos al frente en caso de seguir albergando dudas sobre la veracidad de sus declaraciones (Speckhard y Shajkovci, 2018). En su afán por documentar y obtener la mayor información posible de los combatientes extranjeros que se unían al grupo, Emni hacía acopio de grandes archivos con datos personales para obtener un perfil completo de los recién llegados (Callimachi, 2018; Speckhard y Yayla, 2017: 7).

Gracias a esta información privilegiada, cuando EI se planteó la necesidad de ahondar en la creación de un servicio específicamente destinado a las operaciones exteriores, Emni ya contaba con una importante base de datos entre la que reclutar a los agentes que serían seleccionados para operar más allá de los confines del Califato. Para ese menester, Emni escogía a los más habilidosos y comprometidos con la causa y mayormente los agrupaba por nacionalidad o idioma (Callimachi, 2016), para ser entrenados en zonas remotas de Siria, donde se les formaba como unidades de élite.

A mediados de 2014, coincidiendo con la época en que los países occidentales comenzaron a controlar más la salida de sus nacionales y se intensificó la vigilancia sobre aquellos de los que se sospechaba que habían regresado de un escenario de conflicto, muchos de los combatientes extranjeros fueron instruidos a comprar un paquete de vacaciones con destino a Turquía y el viaje de vuelta cerrado. El fin era sortear los controles fronterizos turcos y cruzar brevemente a Siria para recibir un entrenamiento exprés en el manejo de explosivos antes de regresar a sus países de origen con el vuelo previsto para no levantar sospechas, donde seguirían monitorizados por miembros de Emni, preparados para ser llamados a la acción (Callimachi, 2016).

1.3. Majlis Shura al Mujahideen y Katibat al Muhajireen: semilleros para el reclutamiento de Emni y KBL

Entre los primeros europeos que se encaminaron hacia Oriente Medio al poco de estallar la guerra civil siria, había muchos belgas que provenían de la organización Sharia4Belgium. Entre ellos, destaca el nombre de Houssein Elouassaki, que al llegar a Siria se unió a Majlis Shura al Mujahideen (MSM), una brigada liderada por los hermanos Al Absi, primero por Firas, y a la muerte de este, por su hermano menor Amr, más conocido como Abu Atheer. Instalada en Kafr Hamra, una aldea administrativamente parte de la gobernación de Aleppo al noroeste de la ciudad, MSM

residía con todos sus combatientes en dos grandes villas requisadas a familias vinculadas al Gobierno (Taub, 2015). La intensa actividad de Elouassaki en las redes sociales pronto le permitió atraer a un buen número de compañeros de su misma organización en Bélgica, pero también a otros combatientes con los que había tenido contacto a través de Facebook, por lo que en reconocimiento de su trabajo fue nombrado *emir* (líder) de la Katibat al Muhajireen (KAM) —brigada de los extranjeros—, que bajo el paraguas de MSM agrupaba a los combatientes provenientes de Bélgica, Francia y Países Bajos (Van Vlierden, 2016: 55).

En ese sentido, a los integrantes de Sharia4Belgium no tardaron en seguirles miembros de la Red de Zerkani, organización conformada en Bélgica alrededor de la figura de Khalid Zerkani, un veterano bregado en la causa yihadista que en el pasado se había entrenado en AfPak, donde conoció a Seifallah ben Hassine, alias Abu Iyad, co-fundador del Grupo Combatiente Tunecino (GCT) e impulsor de la organización Ansar al Sharia en Túnez (Monnier, 2016). Cómo se verá a lo largo de los próximos apartados, la figura de Abu Iyad es uno de los elementos clave que vincula el contingente franco-belga con el libio-tunecino, habiendo influido también en la recolocación de Emni a Libia.

Se tiene constancia que unos 77 combatientes belgas acabaron formando parte de la Katibat al Muhajireen en el seno de la Majlis Shura al Mujahideen (Van Ostaeyen y Van Vlierden, 2017: 6). Entre los miembros de la red de Zerkani que pasaron por la KAM, probablemente los nombres más conocidos sean Abdelhamid Abaaoud, de sobrenombre Abu Omar al Belgiki, que fue el comandante en Europa de la célula que llevó a cabo los ataques de París en noviembre de 2015, y Najim Laachraoui, de *kunya* Abu Idriss, miembro de la célula que atentó en Bruselas en marzo de 2016.

Amr al Absi estuvo presente en la fundación del Estado Islámico de Irak y el Levante (EIIL) a mediados de abril de 2013 en Kafr Hamra, junto a Abed al Libi, *emir* de la Katibat al Battar al Libiyya (KBL), Haji Bakr, artífice de Emni, y representantes de otras organizaciones que operaban en el territorio. Después de diversos días de negociación, las milicias allí presentes decidieron jurar lealtad a Abu Bakr al Baghdadi siempre que la fundación del nuevo EIIL se llevara a cabo en coordinación con Jabhat al Nusra y Ahrar al Sham (Doornbos y Moussa, 2016). Como es bien conocido, Al Zawahiri no dio el visto bueno a la unión con ISI, por lo que Jabhat al Nusra se mantuvo como la franquicia de Al Qaeda en Siria desentendiéndose de la organización liderada por Al Baghdadi. Del mismo modo, tampoco juraron lealtad a Al Baghdadi todos los miembros de MSM, siendo así que, aproximadamente un tercio de los belgas que integraban la brigada de los extranjeros capitaneada por Elouassaki, saltaron a Jabhat al Nusra (Taub, 2015).

Por otro lado, aquellos que se quedaron en MSM hicieron buenas migas con la KBL, una unidad de élite fundada en 2012 en la gobernación de Idlib —a 60 km de Alepo—, formada mayoritariamente por libios, pero también un buen número de tunecinos bregados en la yihad afgana y en la lucha contra la invasión estadounidense de Irak (Al-Tamimi, 2014). En ese sentido, no es de sorprender que en su andadura por Siria la KBL acabara reclutando a combatientes francófonos de MSM, especialmente

belgas y franceses (Colquhoun, 2016). Se estima que Abaaoud entró en contacto con la KBL en verano de 2013, momento en que la milicia ya contaba con unos 750 combatientes libios entre sus filas (Weiss, 2015). La confirmación de esta sospecha no llega hasta que en otoño de 2014 la KBL publica en redes una lista de supuestos combatientes de la organización caídos en combate. Entre ellos aparecen diversos nombres belgas, así como también el *kunya* (sobrenombre) de Abdelhamid Abaaoud, Abu Omar al Belgiki, en una clara maniobra para burlar las órdenes de seguimiento de las autoridades belgas y así facilitar la entrada de Abaaoud en Europa apenas un año después (Van Vlierden, 2015: 31).

El primer medio que publicó un artículo de investigación sobre el *modus operandi* de Emni en relación a la amenaza terrorista que se cernía sobre Europa fue *The New York Times* de la mano de Rukmini Callimachi (2016), que sacaba a la luz que muchos de los atacantes que habían participado en los atentados reivindicados por EI en Europa entre 2014 y 2016 se habían entrenado previamente en Siria, donde fueron instruidos específicamente para la ejecución de operaciones en el exterior. Así, se tiene constancia que Mehdi Nemmouche, atacante del Museo Judío en Bruselas en 2014 había estado en contacto con operativos de Emni, del mismo modo que Sid-Ahmed Ghلام, protagonista de un atentado frustrado en Villejuif en abril de 2015, y Ayoub al Khazzani, asaltante en el tren de Thalys en agosto de 2015, mantenían relación con Abdelhamid Abaaoud y la célula detrás de los atentados de noviembre de 2015 en Francia y marzo de 2016 en Bélgica.

La presunción de que la KBL y Emni en algún momento unieran fuerzas y/o se convirtieran en una sola entidad deriva del hecho que no solo ambas unidades alegaron haber entrenado a Abaaoud y a otros miembros de las células detrás de los atentados en París y en Bruselas, sino que también se vincula a las dos con el ataque al Museo Judío en Bruselas y el atentado fallido del tren Thalys, orquestados todos ellos desde Siria (Sutherland, 2017).

Durante los años de ascenso meteórico de EI, Siria recibió el influjo de muchos combatientes libios y tunecinos. Los datos que se manejan, cifran en unos 3.000 tunecinos los que habrían entrado en Siria desde el inicio de la guerra civil hasta la primavera de 2017 (Barrett, 2017: 25), y en 3.600 los libios que entraron a través de la frontera turca en el transcurso de 2013 y 2014 (Pack *et al.*, 2017: 15). Con la experiencia de combate que les brindó la guerra civil siria, un buen número entre ellos regresaron al escenario libio, que, inmerso en el caos y el desgobierno, les permitió poner las bases de la primera *wilaya* (provincia) libia de EI en Derna, ciudad natal de muchos de los libios que habían creado la KBL en Siria. Entre los que regresaron también había un número importante de tunecinos, que fueron los que ayudaron a establecer el campo de Sabratha en el área de Trípoli, convenientemente situado cerca de la frontera con Túnez. Fue precisamente desde Sabratha y bajo comando de la KBL que se instigaron los atentados del Museo del Bardo en marzo de 2015 y del resorte turístico Riu Imperial Marhaba al norte de Sousse en junio de 2015.

Callimachi (2016), reveló, por otro lado, que el atacante en la playa de Sousse, Seifeddine Rezgui, había estado en contacto con Emni; indicio que nos reafirma en la

hipótesis que Emni y la KBL encontraron causa común, y que a medida que el Califato perdía territorio en Siria, Libia se convertía en el nuevo centro de gravedad desde el que orquestar atentados en el extranjero. Esta reubicación del aparato de operaciones exteriores a Libia de la mano de la KBL encajaría con la relación, manifiesta, de los atacantes de Berlín en diciembre de 2016 y de Manchester en mayo de 2017 con operativos de la KBL (Sutherland, 2017).

A medio camino entre el análisis histórico y el sociológico, este estudio se ha concebido desde una perspectiva relacional que desgrana las organizaciones y sus miembros como un agregado de trayectorias (Tilly, 2005: 19-22) que a su vez hilvanan una historia compartida. Así, siguiendo la estela apuntada por Callimachi, los siguientes apartados ahondan en las vinculaciones personales entre los miembros de las células detrás de los atentados acaecidos en Europa y el Magreb entre los años 2014 y 2017 con el fin de trazar un hilo conductor hacia el aparato de operaciones exteriores de EI. El resultado es la observación de unos grupos, que a simple vista pueden parecer células más o menos fragmentadas —fruto de una tendencia natural dentro del yihadismo global que en las últimas tres décadas ha evolucionado desde jerarquías centralizadas a grupos interconectados (Borum *et al.*, 2012: 393-395)—, pero que, sin embargo, y como evidencia el presente artículo, siguen intrínsecamente vinculados a las redes transnacionales de la yihad.

2. Análisis

2.1. *El atentado en el Museo Judío de Bruselas*

Mehdi Nemmouche es el nombre del franco-argelino que el 24 de mayo de 2014 irrumpió en el Museo Judío de Bruselas, mató a cuatro personas y huyó sin ser apresado hasta seis meses más tarde. Con un pasado vinculado a la delincuencia común —un perfil compartido con el de otros combatientes extranjeros de su generación—, había pasado algunas temporadas en prisión, época en la que se gestó su radicalización (Basra y Neumann, 2016: 32) al coincidir en una de sus condenas con varios de los futuros integrantes de la célula de Cannes-Torcy, incluido su líder espiritual, Jérémie Louis-Sidney (Alonso, 2015). Inspirado en Mohammed Merah, el también franco-argelino que en 2012 atentó contra varios objetivos judíos en el sur de Francia, Nemmouche no solo compartía su veneración por Merah con los miembros de Cannes-Torcy, sino también su antisemitismo feroz. Mientras varios integrantes de la célula de Cannes-Torcy pasaron por mezquitas tunecinas después de la caída del régimen de Ben Ali (Thomson, 2014: 75), Nemmouche encaminó sus pasos hacia Siria apenas salió de la cárcel en 2012. Allí se unió a MSM, donde Abaaoud ya se había convertido en un referente de la brigada de los extranjeros (Hankiss, 2018: 58), y se le encargó la supervisión de rehenes junto a Laachraoui (BBC, 2016b) y bajo supervisión de Salim

Benghalem (Seelow, 2015b)³. En febrero de 2014, Nemmouche emprendió el camino de vuelta al Viejo Continente, pasando primero por diferentes países asiáticos en aras de eludir las autoridades europeas (Sayare, 2014). Se tiene constancia que en preparación del atentado estuvo en contacto con Abaaoud (Stroobants, 2015) y Dniel Mahi (Cruickshank, 2017), otro yihadista belga de la red de Zerkani miembro de la KBL y vinculado a posteriores tramas orquestadas por Emni (Van Vlierden, 2017).

2.2. Los atentados en las oficinas de *Charlie Hebdo* y en el supermercado Hyper Cacher

No se entrará en detalle en el análisis del atentado de *Charlie Hebdo*, pues fue reivindicado por AQAP y EI se limitó a congratular a los hermanos por la hazaña. Sin embargo, son los contactos cercanos de los hermanos Kouachi los que son de interés para este estudio pues el entorno en el que se movían está íntimamente vinculado a las redes de las que se sirvió EI y más específicamente Emni para reclutar efectivos para su aparato de operaciones exteriores, lo que corrobora que tanto Al Qaeda como EI se sirvieron de las mismas canteras.

En ese sentido, Amedy Coulibaly, el amigo de ambos que protagonizó el atentado en el supermercado judío Hyper Cacher dos días después de *Charlie Hebdo*, dejó grabada una declaración en la que juraba lealtad a EI y explicaba que se había coordinado con los Kouachi para atentar en las mismas fechas (Malik *et al.*, 2015).

Chérif Kouachi y Amedy Coulibaly provenían de la red de Buttes-Chaumont, llamada así porque sus integrantes acostumbraban a reunirse para hacer jogging en el parque Buttes-Chaumont del decimonoveno distrito de París bajo guía del ideólogo Farid Benyettou. Desmantelada la red en 2005, juzgados y encarcelados sus miembros en 2008 y reubicados otros en el extranjero (Bennhold, 2008), las autoridades francesas no contaban con la posibilidad de que el grupo se reorganizase en su paso por prisión y el contacto ahí forjado con veteranos franco-argelinos de la yihad. Así es como Chérif Kouachi y Amedy Coulibaly conocieron a Djamel Beghal y a Farid Melouk durante su reclusión en la prisión de Fleury-Mérogis (Bonelli, 2015: 6)⁴, e inspirados por su amplio historial no dudaron en tomarlos como mentores.

3 Salim Benghalem estuvo vinculado a la red de Buttes-Chaumont, también conocida como la del decimonoveno distrito, de la que formaban parte los hermanos Kouachi, autores de la masacre en las oficinas de *Charlie Hebdo* en enero de 2015. Previamente, Benghalem había estado con Chérif, el hermano menor de los Kouachi, en Yemen (Al-Mujahed, 2015), donde forjaron contactos con AQAP —la organización que posteriormente reivindicaría el atentado en el semanario *Charlie Hebdo*—, luego viajó a Túnez junto a Mohamed al Ayouni y Boubaker al Hakim, dos compañeros veteranos de la red de Buttes-Chaumont, antes de recalar en Siria gracias a la ayuda de un contacto de Abu Iyad (Suc, 2016b).

4 Beghal, de origen argelino, fue a Francia en la década de sus veinte y se radicalizó en los años de creación del GIA. Justo después de los atentados en París de 1995 se marchó al Reino Unido, donde rápidamente entró en la órbita de influencia de Abu Qatada y el entorno de la mezquita de Finsbury Park (Halliday *et al.*, 2015). Posteriormente luchó con Al Qaeda en Afganistán, donde convivió y tejió una relación tan cercana con Abu Iyad, que el tunecino le encomendó a su mujer e hijos para que los sacara del país (Sayare, 2016). Por otro lado, Melouk, nacido en Francia en la década de los sesenta, había luchado en la guerra de los Balcanes (Cailliet y Puchot, 2017: 94), a su vuelta a Francia se unió al GIA argelino, integrándose en la célula de Chasse-sur-Rhône, y después de los atentados de 1995 en suelo francés, se refugió en Afganistán (Suc, 2016a).

A pesar de que ninguno de los tres atacantes de las oficinas de *Charlie Hebdo* y el supermercado Hyper Cacher había pisado nunca Siria o Irak, las relaciones con el aparato de operaciones exteriores de EI se vehiculan a través de sus amistades y vínculos más cercanos. De este modo, se tiene constancia que en el año 2012 Melouk se trasladó a Siria con su familia, donde estuvo al mando de un campo de entrenamiento y en contacto con Abdelhamid Abaaoud (Suc, 2016a).

Es de especial interés para el presente estudio la figura de Boubaker al Hakim, un franco-tunecino nacido en París, con experiencia en Siria y en Irak a principios de 2000, integrante de la red de Buttes-Chaumont y compañero de los hermanos Kouachi y de Coulibaly. En una de sus incursiones a Fallujah en marzo de 2004, le acompañaron su hermano y sus amigos Mohammed al Ayouni y Peter Cherif de la red de Buttes-Chaumont (Filiu, 2016: 99). Allá se alistaron a la Organización del Monoteísmo y la Yihad de Abu Musab al Zarqawi, grupo que más adelante juraría lealtad a Osama bin Laden y pasaría a llamarse Al Qaeda en Irak (Özdemir y Gürler, 2018: 124). Más adelante, al intentar atravesar Siria para encontrarse con su familia, Al Hakim fue interceptado por las fuerzas de Al Assad y encarcelado en la prisión de Far' Falastin, en la que pasó nueve meses antes de regresar a Francia, donde fue juzgado junto al resto de miembros de la red de Buttes-Chaumont.

Liberado en 2011, y con la experiencia iraquí como tarjeta de presentación, Al Hakim no tuvo problemas en reubicarse en el entorno yihadista, por lo que recién caído el régimen de Ben Alí encaminó sus pasos hacia Túnez, país del que era originaria su familia. Allá se unió a Ansar al Sharia, la organización que Abu Iyad había puesto en marcha junto a cientos de yihadistas amnistiados con la caída del régimen (Zelin, 2020: 209) y asumió la responsabilidad de desarrollar la rama militar de AST, para la que creó un campo de entrenamiento en Libia y un corredor franco entre ambos países para el contrabando de armas (Filiu, 2016: 100).

Igual que a Túnez, llegó acompañado del también tunecino Mohamed al Ayouni y de Salim Benghalem, en abril de 2014. Al Hakim siguió los pasos de Benghalem y se fue a Siria, donde rápidamente escalaría entre los rangos de la KBL como recoge Suc (2020a), y que a efectos de estudio equiparamos a Emni. En Raqqa Al Hakim era vecino del franco-argelino Abdelnasser Benyoucef, un veterano del Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM), con quien no solo compartía vecindad sino también liderazgo en el seno del aparato de operaciones exteriores de EI. A tenor de las declaraciones de su exmujer, Benyoucef habría sido uno de los cerebros detrás del atentado de Amedy Coulibaly en el Hyper Cacher, así como también se le supone detrás de la trama de Verviers y el atentado frustrado de Villejuif (*Le Parisien*, 2010), tal como se verá en el próximo apartado.

Esta conexión intergeneracional entre veteranos de la yihad y los nuevos reclutas de EI comienza a hacerse presente en el análisis de los atentados en *Charlie Hebdo* y en el Hyper Cacher, pero es una constante que se repite también en el resto de atentados. La coordinación desde Siria de la mano de veteranos de algún modo también nos retrotrae a la importancia que Neumann *et al.* (2011: 837-838) confirieron en su momento a las capas intermedias que conectaban la cúpula de Al Qaeda con los grupos de base.

Esta estructura tuvo su réplica, salvando las distancias, en la organización de EI y de Emni, en la que los mandos intermedios ejercieron de reclutadores en Europa y de autores intelectuales de los ataques desde Siria, convirtiéndose así en el eje central de la organización al permitir que las bases se integraran en la estructura a la vez que ellos pilotaban la campaña terrorista.

2.3. La célula de Verviers y los atentados frustrados de Villejuif y en el tren Thalys

Sid-Ahmed Ghلام es un ejemplo de operativo reclutado específicamente para atentar en Europa. Después de una radicalización exprés en la cárcel de Estrasburgo (Chevillard, 2020), este argelino, estudiante de Informática en Rheims, viajó a Turquía para el período de un mes en noviembre de 2014, y de nuevo para un par de semanas en febrero de 2015. En interrogatorios con las autoridades francesas, Ghلام negó haber cruzado la frontera para entrar en Siria, pero admitió haberse reunido en Turquía con tres agentes de Estado Islámico, de los cuales uno era Abdelnasser Benyoucef, el otro un tal Samir Nouad y el tercero un hombre que Ghلام solo identificó por el alias de Abu Omar. A falta de más concreción sobre la identidad real del tercer operativo, todo apunta que se pudiera tratar bien de Abdelhamid Abaaoud, conocido como Abu Omar al Belgiki, o del tolosano Fabien Clain, miembro de la red de Artigat y cuyo alias era Abu Anas al Faransi pero que en ocasiones también se hacía llamar simplemente Omar (Seelow, 2015a).

Al parecer, Benyoucef tuvo un rol preponderante en la preparación de la trama pues escogió el objetivo inicial en el que atentar, la estación de tren de Villepinte, que posteriormente fue modificado a instancias de Ghلام por una iglesia de Villejuif, y que finalmente no llegó a buen puerto, puesto que Ghلام se disparó accidentalmente en la pierna siendo apresado por las fuerzas de seguridad (Suc, 2020b). Para la ejecución del atentado, previsto para abril de 2015, Ghلام estaba en contacto por mensaje con Samir Nouad (Suc, 2017), y un tal Macreme Abrougui, operativo de EI vinculado a Adrien Guihal, yihadista de la red de Artigat e íntimo de Fabien Clain (Boutry *et al.*, 2018), todos ellos miembros de Emni.

La preparación de este atentado a manos de una sola persona, instruida brevemente en el extranjero y monitorizada durante toda la fase previa a la ejecución del ataque, es la antesala del *modus operandi* que Emni iría perfeccionando con cada nuevo atentado.

En la línea de atentados fallidos orquestados por Emni encontramos también el asalto de Ayoub al Khazzani al tren Thalys en la ruta entre Amsterdam y París el 21 de agosto de 2015, que no llegó a buen término puesto que unos pasajeros consiguieron reducir al atacante. Al Khazzani, de origen marroquí, primero residió en España y luego vivió en varios países europeos antes de recalar en Bélgica, Molenbeek, donde frecuentaba la mezquita Loqman (Warlop, 2015), que a su vez había sido lugar de encuentro para varios miembros de la red de Zerkani (Ponsaers, 2017: 181).

Igual que Ghلام, Al Khazzani estuvo poco tiempo en Siria. Embarcó un vuelo hacia Estambul el 10 de mayo de 2015 (Laffargue, 2015), y regresó a Europa una vez abierta la ruta de los Balcanes apenas un mes más tarde. Hizo el viaje de vuelta acompañado de Abdelhamid Abaaoud, que le acompañó hasta llegar a Hungría, lugar en el que se separarían sus caminos hasta reencontrarse en Bruselas en un piso franco habilitado expresamente para acoger a quienes regresaban a Europa como operativos durmientes listos para ser activados. El viaje de Abaaoud y Al Khazzani fue posible gracias al trabajo del argelino Bilal Chatra, que a modo exploratorio realizó con anterioridad la ruta, informando en todo momento a Abaaoud de los controles y dificultades existentes (Brisard y Jackson, 2016: 12).

Chatra, que según previsiones de la cúpula de Emni había de atentar junto a Al Khazzani, huyó del piso compartido antes del día previsto para el atentado (Seelow, 2017) y no fue apresado hasta el 2016 en Alemania. Sin embargo, sus conocimientos de los pasos fronterizos habían sido de utilidad no solo para Al Khazzani sino también para los miembros de la célula de Verviers, desmantelada en enero de 2015 (Pokalova, 2020: 94). Así, se conoce que Chatra había facilitado la entrada a Grecia de Khalid ben Larbi y Soufiane Amghar, dos miembros del entorno de Zerkani que se entrenaron en Siria con la KBL y que también fueron enviados de vuelta a Europa a instancias de Abaaoud (La, J., 2017). Abatidos los dos en el operativo policial, el juicio llevó al banquillo a otros implicados en la célula de Verviers, cuya coordinación se le atribuye a Abaaoud desde Grecia (Callimachi *et. al.*, 2015) bajo guía de Dniel Mahi (Van Vlierden, 2017) y dirección de Abdelnasser Benyoucef y Samir Nouad (Vincent, 2020).

2.4. Los atentados en la sala Bataclan, el Stade de France y diversos establecimientos de París

Fruto de la temprana desarticulación de la célula de Verviers y los atentados malogrados en el Thalys y en Villejuif, Benyoucef presuntamente se salió de los rangos de Emni para partir al este de Siria a dirigir operaciones militares (Suc, 2020b), mientras que Abaaoud asumió la empresa de coordinar —esta vez desde el seno de Europa— la nueva reposición de efectivos que irían llegando desde Siria (Callimachi *et al.*, 2016).

Los atentados que tuvieron lugar en noviembre de 2015 en París los ejecutaron tres grupos de efectivos bajo coordinación de Abaaoud y con ayuda de amigos cercanos de Molenbeek como los hermanos Abdeslam. Salah Abdeslam, hermano menor de Brahim, ejerció la función logística de ir recogiendo a los operativos en Hungría o en los países a los que iban llegando a medida que entraban en Europa de forma escalonada, mimetizándose entre el flujo de refugiados (Brisard y Jackson, 2016: 13).

El comando que se encargó de Bataclan estaba compuesto por tres operativos duchos en las artes de combate. Samy Amimour e Ismaël Omar Mostefai, ambos de ascendencia argelina y residentes en Francia, presumiblemente se habían conocido

online a través del foro Ansar al Haqq gestionado por Adrien Guihal, lo que los llevó a emprender el viaje juntos desde Francia a Siria, donde se integraron en la KAM (Breton, 2021). La noche del 13 de noviembre de 2015 atentaron en Bataclan junto a Foued Mohamed-Aggad, operativo de origen marroquí radicalizado en el entorno de Mourad Farès en Estrasburgo, que al llegar a Siria se integró a la KBL (Seelow, 2014).

El comando que atentó en el Stade de France estaba compuesto por otros tres efectivos, de los cuales hasta la fecha se desconoce la identidad de uno de ellos, si bien se le supone de procedencia iraquí, igual que la del compañero con quien entró en Europa. Ambos viajaban con documentación falsa, pero se ha podido comprobar que uno de ellos era un tal Ammar Ramadan Mansour Mohamad al Sabaawi del norte de Irak y reclutado en Mosul en el tiempo que la ciudad cayó bajo control de EI (Jacob, 2017). El tercer integrante de la célula que atentó en el estadio nacional de fútbol era el joven Bilal Hadfi, de nacionalidad francesa pero residente en Bélgica, donde pasó por un proceso de radicalización expés después del atentado en *Charlie Hebdo*, partiendo pocas semanas después hacia Siria (Chan y Schreuer, 2015). Posiblemente el contacto con Abaaoud no se gestó hasta que ambos coincidieron en Siria luchando entre las filas de la KBL (Higgins y Freytas-Tamura, 2015). Abaaoud estuvo en contacto telefónico con Hadfi hasta poco antes de que se inmolara el primero de los tres miembros del comando (Brisard, 2015: 6), para dar así el pistoletazo de salida al tercer grupo, en el que participaba el propio Abaaoud.

Así, el tercer comando que atentó en París esa noche estaba compuesto por el hermano mayor de los Abdeslam, Brahim, con quien Abaaoud había compartido tiempo en prisión, y por Chakib Akrouh, un belga-marroquí vecino de Abaaoud y asiduo a la mezquita que frecuentaba el entorno de Zerkani (Ponsaers, 2017: 181). Subidos en un Seat, Akrouh y Abaaoud recorrieron las calles del décimo y onceavo distrito de París, disparando con los fusiles de asalto a los comensales de los locales Le Carrillon, Le Petit Cambodge, La Bonne Bière y la Belle Equipe, mientras que Brahim Abdeslam se inmolaba delante de la brasería Comptoir Voltaire (Vaudano, 2015).

Una última persona que tuvo un papel preponderante en los atentados es Salah Abdeslam, quien no solo había recogido a los combatientes a medida que iban llegando a Europa, reservado los pisos y coches que serían utilizados para llevar a cabo los atentados, sino que también hizo de chófer del comando del Stade de France y luego huyó del lugar de los hechos, abandonando en el coche un chaleco de explosivos que decidió no detonar (France 24, 2016b).

Ayudado por unos amigos la noche de los hechos, consiguió regresar a Bélgica, donde estuvo escondido varios meses hasta que la policía dio con su paradero gracias al aviso de un amigo de Abdeslam (*L'Obs*, 2016). La detención de Abdeslam junto a otro operativo, probablemente aceleró la realización de los atentados de Bruselas ante el temor de que se desmantelaran más células (France 24, 2016a), puesto que al parecer la idea inicial era la de volver a atacar en París con motivo de la Eurocopa prevista para verano de 2016 (Norman, 2016).

2.5. *Los atentados en el aeropuerto y el metro de Bruselas*

Así las cosas, el comando detrás del atentado en el aeropuerto de Bruselas estaba formado por Ibrahim el Bakraoui, Najim Laachraoui y Mohamed Abrini. Los dos primeros murieron en el acto al detonar el cinturón de explosivos que llevaban puesto, mientras que Abrini huyó del lugar de los hechos sin tener participación activa en ellos (BBC, 2016a). Belga de origen marroquí, Ibrahim el Bakraoui creció en un barrio de clase trabajadora al norte de Bruselas, se radicalizó en su paso por prisión, y al salir de la cárcel se encaminó hacia Siria (*The New York Times*, 2016). Por otro lado, Laachraoui, uno de los pocos operativos sin antecedentes penales que venía de la órbita de Zerkani, no solo había estudiado electromecánica (Blaise y Breeden, 2016) sino que también había trabajado previamente en el aeropuerto de Zaventem (Mulholland, 2016), lo que sin duda facilitó la selección del aeropuerto como objetivo y los explosivos como medio de actuación. Finalmente, Abrini, el tercero en discordia, que no fue apresado hasta el 8 de abril de 2016, es, junto a Salah Abdeslam, uno de los pocos operativos directamente implicados en los atentados que pudieron ser llamados al banquillo para ser juzgados (Norman, 2016). Vecino del barrio y amigo de la infancia de Abaaoud y los hermanos Abdeslam, Abrini pasó por una radicalización exprés al saber de la muerte de su hermano en el campo de batalla, lo que le llevó a viajar a Siria para honrar su muerte y reunirse con Abaaoud, que hábilmente lo reclutó para el proyecto de atentar en Europa (Schuurwegen, 2020).

Por otra parte, está el comando que atentó en el metro de Bruselas, formado por Khalid el Bakraoui, el hermano mayor de Ibrahim, y Osama Krayem, de nacionalidad sueca y orígenes sirios. Mientras Khalid compartía con su hermano los escauceos en el entorno criminal como antesala a la radicalización (*The New York Times*, 2016), Krayem se unió a círculos extremistas en el barrio de Rosengard, conocido como el Molenbeek sueco, puesto que de él también salieron un buen número de combatientes extranjeros. El consumo intensivo de los sermones de Anwar al Awlaki fue el detonante final para que Krayem emprendiera el camino hacia el Califato (Watkinson, 2016).

EI se arrogó tanto los atentados de noviembre en París como los de marzo en Bruselas. Para el caso de los atentados en suelo francés, EI lo hizo apenas un día después con la publicación de un *nasheed* (cántico *a capella*) en el que Fabien Clain reivindicaba los atentados sobre un fondo musical compuesto por su hermano Jean-Michel (Boutilly, 2019). En lo que refiere a los atentados en Bélgica, fue Amaq, la agencia de noticias de EI, la que reclamó la autoría de los ataques el mismo día en el que tuvieron lugar (*Reuters*, 2016).

El juicio contra los implicados en los atentados de noviembre en París consideró que los cerebros detrás de la trama en Francia —coautores intelectuales también de los ataques en Bélgica— habían sido Oussama Ahmad Atar y Obeida Aref Dibo, ambos presuntamente fallecidos en Siria y juzgados en ausencia. Oussama Ahmad Atar era un belga-marroquí veterano de la yihad en Irak durante el tiempo de AQI, primo de los hermanos Al Bakraoui, a quienes reclutó para los comandos de Bruselas. Apresado por el régimen iraquí, Atar estuvo recluso en las cárceles de Abu Ghraib,

Camp Bucca y Camp Cropper (Joscelyn, 2017), de donde fue liberado gracias a la presión internacional de Amnistía Internacional, hecho que le permitió regresar a Bélgica y de allí saltar a Oriente Medio, donde no tardó en ascender entre los rangos de Emni (Vargo, 2021: 82). Por otro lado, se estima que Obeida Aref Dibo, de origen sirio, ocupó un cargo como adjunto de Atar con atribuciones más bien operativas, pues se encargó del reclutamiento y formación de algunos de los agentes que habían de ser enviados de vuelta a Europa (Campion, 2021).

La justicia francesa encontró a Fabien Clain culpable de haber reivindicado los atentados de noviembre, pero no se pudo probar su autoría en la organización de los mismos (L'Obs, 2022). Por otro lado, Matthieu Suc (2019) también listó a Boubaker al Hakim como posible coautor de los atentados de noviembre de 2015 en París; teoría que correspondería a la correlación que este artículo busca trazar entre el contingente franco-belga y el libio-tunecino en el contexto del aparato de operaciones exteriores de EI. En esta línea de triangulación, tampoco es trivial que los atentados que se sucedieron en Francia durante el 2015 coincidan no solo temporalmente, sino también en forma y fondo, con los ataques que EI orquestó en Túnez.

2.6 Los atentados en el Museo del Bardo en Túnez, en la playa de Sousse y la toma de Ben Gardane

El primer atentado masivo que golpeó Túnez el año 2015 tuvo lugar el 18 de marzo en el Museo del Bardo, apenas dos meses después de *Charlie Hebdo*, a manos de Yassine Laabidi, también conocido como Abu Anas al Tunisi, y Jaber Khachnaoui, alias Abu Zakaria al Tunisia. De nacionalidad tunecina como indican sus *kunya*, se tiene constancia que ambos fueron entrenados en Libia, con la sospecha de que Abu Zakaria también habría pasado previamente por Siria e Irak (Reidy, 2015). El atentado fue reivindicado por *Ifriqiyah Media*, un medio tunecino favorable a Estado Islámico, y por Jund al Khilafa, un grupo surgido en enero de 2014 por desertores de la Katibat Uqba ibn Nafi (KUIN) y combatientes regresados a Túnez desde escenarios de la yihad como Siria y Libia, que había jurado lealtad a EI (Zelin, 2019: 66).

El siguiente ataque que copó los titulares de todo el mundo y que acabó por sepultar el negocio del turismo en Túnez para los próximos años fue el ataque perpetrado por el tunecino Seifeddine Rezgui el 26 de junio de 2015 en un resort de Sousse. Más letal que el atentado en el Bardo, el ataque de Sousse tuvo lugar el mismo día que Francia se horrorizaba ante la decapitación del director de una empresa de transportes en Saint-Quentin-Fallavier por su empleado Yassin Salhi, radicalizado desde los años 2000 y cuyos contactos también se retrotraen a EI en Siria. En línea de esta sincronía temporal, doce días después de los atentados del 13 de noviembre de 2015 en París, Túnez vivía el ataque a un autobús de la Guardia Presidencial, mientras que en marzo de 2016 tenía lugar el intento fallido de establecer una provincia de EI en la ciudad de Ben Gardane al sur de Túnez, apenas dos semanas antes de los atentados en Bruselas (Filiu, 2016: 100).

Tanto los atacantes del Bardo como el de la playa de Sousse y los operativos que participaron en la toma frustrada de Ben Gardane tenían vinculación con Estado Islámico en Libia, que pudo orquestar los sucesos desde el privilegio de la cercanía que le suponía tener un campo en Sabratha (Echeverría, 2016: 12-13). De los tunecinos vinculados a Sabratha, uno de los nombres que se supone detrás de las tramas del Bardo y de Sousse es el de Chamseddine al Sandi, responsable de reclutar a los operativos en Túnez y costear su viaje a Libia, tal como confirmaron algunos de los acusados en el juicio de los atentados (*Agence France-Press*, 2019). También fueron considerados culpables de planificar los atentados del Bardo y de Sousse, Moez al Fezzani, más conocido por su alias Abu Nassim, y Noureddine Chouchane, ambos dirigentes de EI en Sabratha. Exiliados en Italia durante el régimen de Ben Alí cuando la persecución al movimiento islamista era más acérrima, Al Fezzani hizo sus pinitos con Al Qaeda en Bosnia y en Afganistán, mientras que Chouchane intentó unirse, sin éxito, a la organización que lideraba Al Zarqawi en Irak. Con la apertura del régimen tunecino, ambos regresaron a Túnez para unirse a la recién creada Ansar al Sharia, donde la experiencia de Al Fezzani le ayudó a situarse rápidamente entre los rangos de AST para desde ahí saltar a Siria donde primero lucharía con Jabhat al Nusra y luego con la KBL en EI. En 2014 fue uno de los primeros combatientes que regresaron al norte de África en aras de contribuir a la creación de las primeras *wilayas* de EI en Libia (Marone y Vidino, 2019: 21-22). En el caso de Chouchane, de Túnez pasó directamente a Libia, donde no tardó en erigirse como uno de los *emires* de la KBL en Sabratha (Zelin, 2020: 234; Saal, 2017: 20).

A tenor de los comentarios vertidos por el propio Boubaker al Hakim (Dabiq, 2015: 62), se puede inferir que de algún modo estuvo vinculado al atentado en el Museo del Bardo, ya fuera como instigador del mismo o conocedor de la trama de antemano. En cualquiera de los casos, la vinculación entre Boubaker al Hakim y Chamseddine al Sandi, Moez al Fezzani y Noureddine Chouchane es fácilmente trazable con la figura de Seifallah ben Hassine como fundador de AST y nexo de unión entre ellos.

2.7. *El atentado en el Breitscheidplatz de Berlín*

La pérdida progresiva de territorio en Siria y la dificultad de mantener varias células latentes en Europa no solo propició el cambio de la base de operaciones de Siria a Libia, sino que también modificó el *modus operandi* de los atentados, que pasaron a concebirse sin la necesidad de contar con combatientes extranjeros que se hubieran entrenado previamente en zonas de conflicto. Así es como Sabratha no solo se perfiló como un escenario seguro desde el que orquestar los atentados de Túnez, sino que también fue la plataforma desde la que el aparato de operaciones exteriores de EI instigó una segunda ofensiva de ataques hacia Europa. Es en esta nueva ola de atentados que se inscriben los ataques que tuvieron lugar en diciembre de 2016 en Berlín y en mayo de 2017 en Manchester.

El atentado en la capital alemana lo protagonizó el tunecino Anis Amri al volante de una furgoneta que el 19 de diciembre de 2016 embistió el mercado de navidad en el Breitscheidplatz, ocasionando la muerte de once personas. De origen tunecino, Anis Amri había huido de su país en medio del caos generalizado que reinó justo después de la Revolución de los Jazmines. Internado en un centro de menores en Italia por entrada ilegal al país, agredió a uno de los trabajadores del centro y acabó pasando un tiempo en la cárcel donde entró en contacto con ideas radicales. Una vez puesto en libertad, encaminó sus pasos a otros países europeos, para recalar finalmente en Alemania. Allí entró en contacto con la comunidad establecida alrededor del clérigo iraquí Ahmad Abdelaziz Abdullah, de sobrenombre Abu Walaa, y máximo representante de EI en Alemania. En la interacción de Amri con diferentes miembros de la red de Abu Walaa, ya se hablaba de la posibilidad de atentar con camiones, por lo que, compañeros de la red como Boban Simeonic y Hassan Celenk endosaron el plan de Amri de orquestar un ataque en Alemania (Heil, 2017).

En paralelo a los contactos con el entorno de Abu Walaa, íntimamente vinculado al EI en Siria y al aparato de operaciones exteriores por la relación con el converso Martin Lemke que llegó a dirigir el batallón alemán en el seno de Emni (Cruickshank, 2016), Anis Amri se comunicaba vía Telegram con compatriotas tunecinos que se habían alistado al EI en Libia. Fue gracias a ellos que acabó llevando a cabo la acción en el Breitscheidplatz, guiado por un documento sobre la realización de operaciones mártires que le había hecho llegar uno de los operativos en Libia, que también fue quien le acompañó por mensajería instantánea las últimas horas antes del atentado (Flade, 2017). Apenas unos días después del atentado, la agencia de noticias Amaq, adscrita al Estado Islámico, hizo público un vídeo grabado por Amri en el que rendía pleitesía a Abu Bakr al Baghdadi (Smith-Spark, 2016), acabando así por certificar la autoría a manos de un operativo guiado por EI.

7.8. *El atentado en la Arena de Manchester*

Del mismo modo que Amri fue capaz de burlar a los servicios de inteligencia alemanes, Emni también alentó la ejecución del atentado de Manchester en mayo de 2017 por Salman Abedi en una apuesta por impulsar acciones que no necesitaran la coordinación de múltiples operativos. Así, el 22 de mayo de 2017, el joven británico de orígenes libios se inmoló en una acción de la que solo tenía constancia su hermano Hashem, y en la que se utilizó el mismo tipo de explosivos que se usaron en los ataques de París y de Bruselas (Saal, 2017: 19).

Los hermanos Abedi provenían de una familia libia que en la década de los noventa había emigrado a Reino Unido huyendo del régimen de Gadafi. Los Abedi eran viejos conocidos de la familia de Abu Anas al Libi, uno de los operativos del núcleo duro de Al Qaeda en los tiempos de Afganistán que se había ubicado junto a Osama bin Laden en Sudán antes de recalar en Reino Unido (Abdulwahhab *et al.*, 2013), donde coincidiría temporalmente con los Abedi, a quienes ya conocía del tiempo en Libia.

Habida cuenta del entorno social en el que habían crecido los hermanos Abedi, no es de extrañar que en los albores de la revolución ambos visitaran el país de la mano de su padre Ramadan Abedi, que tomó parte activa en la insurgencia contra el régimen de Gadafi, integrándose en una unidad de la Brigada de los Mártires del 17 de febrero (De Simone, 2020), cercana a ASL (Glenn, 2017).

Ramadan y su mujer decidieron establecerse en Libia con la caída del régimen, por lo que Salman y Hashem, que mantuvieron la residencia en Reino Unido, los visitaban puntualmente. Es en uno de estos viajes que Salman presuntamente habría tomado las armas por primera vez para luchar en Ajdabiya (Doward *et al.*, 2017) y visitar la ciudad costera de Sabratha, donde entró en contacto con miembros de la KBL, que fueron quienes acabarían por supervisar y acompañarle —desde la distancia— en la preparación y ejecución del atentado (Callimachi y Schmitt, 2017).

3. Conclusiones

El hilo argumental que guía este artículo se basa en la asunción de que Emni y la KBL encontraron causa común en Siria. De hecho, confirma tal suposición el hecho de que la KBL —principalmente conformada por libios y tunecinos— reclutó a combatientes europeos de entre los extranjeros que conformaban la KAM en el seno de MSM; los mismos a quienes Emni también alegó haber entrenado.

Los europeos que decidieron unirse a EI eran mayormente hijos y nietos de familias musulmanas migradas a Europa en la segunda mitad del siglo pasado, con un pequeño, pero no desestimable porcentaje de nuevos conversos. Generalmente procedían de barrios desfavorecidos o de vecindarios en los que en el pasado habían proliferado redes de militancia violenta. La desafección con las sociedades de acogida a menudo les implicó tener escarceos con la justicia, por lo que el paso por la cárcel acabó afianzando, en muchos casos, un proceso de radicalización incipiente.

Más allá de que ambas unidades se sirvieran de la misma cantera para engrosar sus filas, la apuesta de la KBL por captar franceses y belgas no solo se explica porque compartían el francés como lengua franca con los tunecinos, sino también por la convergencia de sus dialectos árabes, siendo el *dariya* de los franceses y belgas —mayormente de origen marroquí—, más cercano al hablar magrebí de libios y tunecinos que no al dialecto levantino de Oriente Medio.

La hipótesis de que Emni y la KBL se hubieran organizado bajo un solo manto se acompaña del hecho que ambas entidades se atribuyeron en algunas ocasiones los mismos atentados. Así, tanto Emni como la KBL se arrogaron la autoría del atentado en el Museo Judío de Bruselas y del asalto en el tren de Thalys. También fue reivindicada por ambas entidades la figura de Abdelhamid Abaaoud, coordinador en Europa de la célula de Verviers y de los atentados masivos en París y Bruselas, dirigidos en última instancia desde Emni en Siria.

La estructura directiva que se supone detrás del aparato de operaciones exteriores en su primera andadura en tierras del califato levantino incorpora nombres como el de Abdelnasser Benyoucef, Boubaker al Hakim, Fabien Clain o Oussama Ahmad Atar, todos ellos vinculados a redes en Francia y en Bélgica anteriormente asociadas a Al Qaeda, de las que se servirían no solo para el reclutamiento, sino también para la ejecución de los atentados en suelo europeo. Se infiere, por tanto, que una de las razones cruciales por las que ciertos países europeos fueron víctimas de atentados de una magnitud —tal como los que se han analizado en el presente artículo— se debe, sobre todo, a la solidez de las redes preexistentes afincadas en suelo europeo desde la década de los noventa. Conformadas mayormente por combatientes extranjeros retornados de la yihad afgana e iraquí, sus estructuras consiguieron sobrevivir a los embates de la justicia, a la par que mantuvieron vivos los lazos forjados en el campo de batalla.

Así, se ha visto como la figura del franco-tunecino Al Hakim está íntimamente vinculada con la del también tunecino Seifallah ben Hassine, viejo conocido desde su paso por Afganistán de Khalid Zerkani, el líder de la red belga que más reclutas brindó al servicio de operaciones exteriores de EI, y del argelino Djamel Beghal, responsable de la radicalización de los hermanos Kouachi y Amedy Coulibaly.

Por otro lado, la organización de Ansar al Sharia que se formó alrededor de Ben Hassine en los albores de la Revolución de los Jazmines en Túnez tuvo un efecto llamada para muchos combatientes europeos —mayormente franceses— que pasaron por Túnez antes de recalar en Siria. De este modo, los atentados que vivió Túnez a lo largo de 2015 se asemejan a los que vivió Europa en el mismo marco temporal, ejemplificando a la perfección la confluencia entre el corredor franco-belga y el contingente libio-tunecino en un triple flujo de movimientos de Túnez a Siria, de Túnez a Libia y de Siria a Libia.

La afinidad idiomática y cultural que favoreció esta triangulación de combatientes extranjeros europeos y magrebíes se vio favorecida por la pérdida territorial en Siria y la paulatina configuración de Libia como nueva base de operaciones para EI, lo que explicaría porqué las primeras operaciones exteriores de EI en Europa estuvieron protagonizadas por franceses y belgas, mientras que en la segunda oleada de atentados en Túnez, Alemania y Reino Unido fueron libios y tunecinos quienes tomaron el mando. El regreso de la KBL a Libia y la creciente complejidad que implicaba tener operativos desplegados en una Europa cada vez más bajo escrutinio, también comportó que evolucionara el formato de los atentados hacia actuaciones más autónomas que no demandaran la coordinación de muchas personas ni una gran logística sobre el terreno para la provisión de armas y explosivos.

Bibliografía

Abdulwahhab, A., Spencer, R. y Whitehead, T. (2013, 6 de octubre). British MPs to ask why al-Qaeda kingpin Abu Anas al Libi was given asylum in the UK.

- The Telegraph*. Disponible en: <https://www.telegraph.co.uk/news/10359484/British-MPs-to-ask-why-al-Qaeda-kingpin-Abu-Anas-al-Libi-was-given-asylum-in-the-UK.html>
- Agence France-Press (2019, 9 de febrero). Tunisie: prison à vie pour sept accusés des attentats du Bardo et de Sousse. *Le Parisien*. Disponible en: <https://www.leparisien.fr/international/tunisie-prison-a-vie-pour-sept-accuses-des-attentats-du-bardo-et-de-sousse-09-02-2019-8007921.php>
- Alami, M. (2014, 4 de septiembre). The Islamic State and the Cost of Governing. *Carnegie Endowment for International Peace*. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/sada/56534>
- Al Homsy, F. (2017). Tal Rifaat: a hill with many flag. *Al Jumhuriya*. Disponible en: <https://aljumhuriya.net/en/2017/01/11/tal-rifaat-a-hill-with-many-flags/>
- Almohammad, A. y Speckhard, A. (2017, 12 de abril). Abu Luqman — father of the ISIS Emni: Its organizational structure, current leadership and clues to its inner workings in Syria & Iraq. *ICSVE Research Report*. Disponible en: <https://www.icsve.org/abu-luqman-father-of-the-isis-emni-its-organizational-structure-current-leadership-and-clues-to-its-inner-workings-in-syria-iraq/>
- Almohammad, A., Speckhard, A. y Yayla, A. (2017, 10 de agosto). The ISIS prison system: its structure, departmental affiliations, processes, conditions, and practices of psychological and physical torture. *ICSVE Research Report*. Disponible en: <https://www.icsve.org/the-isis-prison-system-its-structure-departmental-affiliations-processes-conditions-and-practices-of-psychological-and-physical-torture/>
- Al-Mujahed, A. (2015, 9 de enero). Yemeni official: Said Kouachi visited Yemen in 2011, linked up with al-Qaeda. *The Washington Post*. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/yemeni-official-said-kouachi-visited-yemen-in-2011-linked-up-with-al-qaeda/2015/01/09/12397f9a-983f-11e4-927a-4fa2638cd1bo_story.html
- Alonso, P. (2015, 16 de diciembre). Cellule de Cannes-Torcy: le terrorisme, affaire de potes. *Libération*. Disponible en: https://www.liberation.fr/france/2015/12/16/cellule-de-cannes-torcy-le-terrorisme-affaire-de-potes_1421308
- Al-Tamimi, A. (2014, 25 de abril). Muhajireen Battalions (Part two). *Syria Comment*. Disponible en: <https://www.joshualandis.com/blog/muhajireen-battalions-syria-part-two/>
- Barrett, R. (2017). Beyond the Caliphate: Foreign fighters and the threat of returnees. *The Soufan Center*. Disponible en: <https://thesoufancenter.org/wp-content/uploads/2017/11/Beyond-the-Caliphate-Foreign-Fighters-and-the-Threat-of-Returnees-TSC-Report-October-2017-v3.pdf>
- Basra, R. y Neumann, P. (2016). Criminal pasts, terrorist futures: European jihadists and the new crime-terror nexus. *Perspectives on Terrorism*. Vol. 10 (6), pp. 25-40.

- BBC* (2016a, 9 de abril). Brussels explosions: What we know about airport and metro attacks. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-35869985>
- BBC* (2016b, 22 de abril). Brussels bomber Laachraoui 'guarded IS Syria hostages'. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-36112447>
- Bennhold, K. (2008, 15 de mayo). French Court Convicts 7 for Helping to Send Youths to Join Jihadist Fight in Iraq. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2008/05/15/world/europe/15france.html>
- Blaise, L. y Breeden, A. (2016, 25 de marzo). Najim Laachraoui, 24, Bomb Maker for Paris and Brussels Attacks. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2016/03/26/world/europe/najim-laachraoui-24-bomb-maker-for-paris-and-brussels-attacks.html>
- Bonelli, L. (2015). The guys from the ghetto. *Le Monde Diplomatique*, número de febrero. Disponible en: <https://mondediplo.com/2015/02/04radicalisation>
- Borum, R., Fein, R. y Vossekuil, B. (2012). A dimensional approach to analyzing lone offender terrorism. *Agression and Violent Behaviour*. Vol. 17 (5), pp. 389-396.
- Boutilly, R. (2019, 22 de febrero). De Toulouse à Raqqa, le parcours de Fabien Clain, la voix française de l'Etat islamique, tué en Syrie. *France TV Info*. Disponible en: https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/terrorisme/attaques-du-13-novembre-a-paris/enquete-sur-les-attentats-de-paris/enquete-france-2-de-toulouse-a-raqqa-le-parcours-de-fabien-clain-voix-francaise-de-l-etat-islamique_1400171.html
- Boutry, T. *et al.* (2018, 25 de mayo). Qui est Adrien Guihal, le djihadiste français capturé par les forces kurdes. *Le Parisien*. Disponible en: <https://www.leparisien.fr/faits-divers/syrie-les-forces-kurdes-annoncent-la-capture-d-un-djihadiste-francais-recherche-24-05-2018-7733448.php>
- Breton, L. (2021, 22 de noviembre). Le funeste parcours syrien des tueurs du Bataclan. *Les Jours*. Disponible en: <https://lesjours.fr/obsessions/proces-13-novembre/ep15-tueurs-bataclan/>
- Brisard, J. (2015). The Paris Attacks and the Evolving Islamic State Threat to France. *CTC Sentinel*. Vol. 8 (11), pp. 5-8.
- Brisard, J. y Jackson, K. (2016). The Islamic State's External Operations and the French-Belgian Nexus. *CTC Sentinel*. Vol. 9(11), pp. 8-15.
- Caillet, y Puchot, (2017). *Le combat vous a été prescrit. Une histoire du jihad en France*. Paris, Stock.
- Callimachi, R. (2016, 3 de agosto). How a secretive branch of ISIS built a global network of killers. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2016/08/04/world/middleeast/isis-german-recruit-interview.html>

- Callimachi, R. (2018, 4 de abril). The ISIS Files. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/interactive/2018/04/04/world/middleeast/isis-documents-mosul-iraq.html?searchResultPosition=1>
- Callimachi, R., Bennhold, K. y Fourquet, L. (2015, 30 de noviembre). How the Paris Attackers Honed Their Assault Through Trial and Error. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2015/12/01/world/europe/how-the-paris-attackers-honed-their-assault-through-trial-and-error.html>
- Callimachi, R. y Rubin, A. y Fourquet, L. (2016, 20 de marzo). Paris attacks: terrifyingly fatal layers of resources and tactics. *The Irish Times*. Disponible en: <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/paris-attacks-terrifyingly-fatal-layers-of-resources-and-tactics-1.2580749>
- Callimachi, R. y Schmitt, E. (2017, 3 de junio). Manchester bomber met with ISIS unit in Libya, officials say. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2017/06/03/world/middleeast/manchester-bombing-salman-abedi-islamic-state-libya.html>
- Campion, J. (2021, 9 de septiembre). Qui sont les 20 accusés du procès des attentats du 13-Novembre?. *France TV Info*. Disponible en: https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/terrorisme/attaques-du-13-novembre-a-paris/infographie-qui-sont-les-20-accuses-du-proces-des-attentats-du-13-novembre_4694629.html
- Chan, S. y Schreuer, M. (2015, 27 de diciembre). School's warnings about Paris attacker were not passed on. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2015/12/27/world/europe/schools-warnings-about-paris-attacker-were-not-passed-on.html>
- Chevillard, T. (2020, 21 de octubre). Attentat manqué de Villejuif: «Je ne pouvais pas rester indifférent...». Sid-Ahmed Ghlam raconte sa radicalisation express. *20 Minutes*. Disponible en: <https://www.20minutes.fr/justice/2890515-20201021-attentat-manque-villejuif-pouvais-rester-indifferent-sid-ahmed-ghlam-raconte-radicalisation-express>
- Colquhoun, C. (2016, 16 de febrero). Tip of the Spear? Meet ISIS' special operation unit, Katibat al-Battar. *Bellingcat*. Disponible en: <https://www.bellingcat.com/news/mena/2016/02/16/tip-of-the-spear-meet-isis-special-operations-unit-katibat-al-battar/>
- Cruickshank, P. (2016, 29 de diciembre). A look inside the Abu Walaa ISIS recruiting network. *CNN*. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2016/12/22/world/isis-abu-walaa-investigation/index.html>
- Cruickshank, P. (2017, 30 de octubre). The inside story of the Paris and Brussels attacks. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2016/03/30/europe/inside-paris-brussels-terror-attacks/index.html>
- De Simone, D. (2020, 8 de diciembre). Manchester Arena inquiry: Salman Abedi 'trained with Islamist militia'. *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-england-manchester-55232740>

- Doornbos, H. y Moussa, J. (2016, 16 de agosto). Present at the creation. *Foreign Policy*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2016/08/16/present-at-the-creation/>
- Doward, J., *et al.* (2017, 28 de mayo). How Manchester bomber Salman Abedi was radicalised by his links to Libya. *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/may/28/salman-abedi-manchester-arena-bomber-radicalisation>
- Echeverría, C. (2016). La naturaleza de la inestabilidad crónica agravada en Libia desde 2011 y sus consecuencias en términos nacionales e internacionales. *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documentos de investigación*, n.º 2. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2016/DIEEEINV11-2016_Naturaleza_Inestabilidad_Libia_desde2011_CEcheverria.pdf
- Filiu, J. P. (2016). The French «Iraqi Networks» of the 2000s: Matrix of the 2015 Terrorist Attacks? *Perspectives on Terrorism*. Vol. 10(6), pp. 97-101.
- Flade, F. (2017, 27 de marzo). IS-Kontakte in Libyen: Was das LKA bei Amris Terror-Chat mitlas. *Die Welt*. Disponible en: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article163180510/Was-das-LKA-bei-Amris-Terror-Chat-mitlas.html>
- France 24* (2016a, 22 de marzo). Brussels attacks were accelerated after Abdeslam's arrest. Disponible en: <https://www.france24.com/en/20160322-belgium-airport-attacks-abdeslam-terrorist-cells>
- . (2016b, 21 de abril). How are the Brussels attackers linked to Paris? Disponible en: <https://graphics.france24.com/brussels-attacks-suspects-paris-terrorists-airport-metro/>
- Glenn, C. (2017, 8 de agosto). Libya's Islamists: Who They Are - And What They Want. The Wilson Center. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/article/libyas-islamists-who-they-are-and-what-they-want>
- Hallberg, T. (2015). Heirs of Zarqawi or Saddam? The relationship between al-Qaida in Iraq and the Islamic State. *Perspectives on Terrorism*. Vol. 9 (4), pp. 48-60.
- Halliday, J., Gardham, D. y Borger, J. (2015, 11 de enero). Mentor of Charlie Hebdo gunmen has been UK-based. *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2015/jan/11/mentor-charlie-hebdo-gunmen-uk-based-djamel-beghal>
- Hankiss, A. (2018). The legend of the lone wolf. *Journal of Strategic Security*. Vol. 11(2), pp. 54-72.
- Hashem, A. (2015, 23 de marzo) The many names of Abu Bakr al-Baghdad. *Al Monitor*. Disponible en: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/03/isis-baghdadi-islamic-state-caliph-many-names-al-qaeda.html>
- Heil, G. (2017). The Berlin attack and the 'Abu Walaa' Islamic State recruitment network. *CTC Sentinel*. Vol. 10 (2), pp. 1-11.
- Higgins, A. y Freytas-Tamura, K. (2015, 17 de noviembre). An ISIS Militant from Belgium Whose Own Family Wanted Him Dead. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2015/11/18/world/europe/paris-attacks-abdelhamid->

abaaoud-an-isis-militant-from-belgium-whose-own-family-wanted-him-dead.html

Jacob, E. (2017, 18 de enero). Attentats du 13 novembre: un deuxième kamikaze du Stade de France identifié. *Le Figaro*. Disponible en: <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/2017/01/18/01016-20170118ARTFIG00349-attentats-du-13-novembre-un-deuxieme-kamikaze-du-stade-de-france-identifie.php>

John, T. (2016, 4 de agosto). Everything we know about ISIS spy Chief Abu Mohammad al-Adnani. *Time*. Disponible en: <https://time.com/4438388/abu-mohammad-al-adnani-isis-emni-profile/>

Joscelyn, T. (2017, 17 de junio). State Department designates 'coordinator' of Islamic State attacks in Europe, 2 others. *FDD's Long War Journal*. Disponible en: <https://www.longwarjournal.org/archives/2017/06/state-department-designates-coordinator-of-islamic-state-attacks-in-europe-2-others.php>

La, J. (2017, 27 de agosto). Le Belge arrêté à Istanbul était un proche d'Abaaoud. *La Libre*. <https://www.lalibre.be/belgique/2017/08/17/le-belge-arrete-a-istanbul-etait-un-proche-dabaaoud-VKZ76XPJNBGA3PZGDY4T3SHCA4/>

Laffargue, O. (2015, 24 de agosto). Du Maroc au Thalys: le parcours trouble d'Ayoub El-Khazzani. BFM TV. Disponible en: https://www.bfmtv.com/police-justice/terrorisme/du-maroc-au-thalys-le-parcours-trouble-d-ayoub-el-khazzani_AN-201508240069.html

Le Parisien (2010, 2 de julio). Six ans de prison pour le faux braqueur. Disponible en: <https://www.leparisien.fr/seine-saint-denis-93/aulnay-sous-bois-93600/six-ans-de-prison-pour-le-faux-braqueur-02-07-2010-985814.php>

L'OBS (2016, 19 de marzo). Salah Abdeslam arrêté : le coup de téléphone qui a permis de le débusquer. Disponible en: <https://www.nouvelobs.com/attentats-terroristes-a-paris/20160319.OBS6755/salah-abdeslam-arrete-le-coup-de-telephone-qui-a-permis-de-le-debusquer.html>

—. (2022, 29 de junio). Procès des attentats du 13-Novembre: voici l'intégralité des peines prononcées pour les 20 accusés. Disponible en: <https://www.nouvelobs.com/attentats-du-13-novembre-le-proces/20220629.OBS60330/proces-des-attentats-du-13-novembre-voici-l-integralite-des-peines-prononcees-pour-les-20-accuses.html>

Malik, S. *et al.* (2015, 11 de enero). Paris supermarket attacker claims allegiance to Islamic State in video. *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2015/jan/11/paris-supermarket-attacker-islamic-state-video-isis-amedy-coulibaly>

Marone, F. y Vidino, L. (2019). Destination Jihad: Italy's Foreign Fighters. *International Center for Counter-Terrorism Report*. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/resrep19628?seq=1#metadata_info_tab_contents

- Monnier, V. (2016, 19 de febrero). Khalid Zerkani: l'inquiétant "Papa Noel", le plus gros recruteur de djihadistes belges. *L'Obs*. Disponible en: <https://www.nouvelobs.com/societe/20160219.OBS4949/khalid-zerkani-l-inquietant-papa-noel-le-plus-gros-recruteur-de-djihadistes-belges.html>
- Mulholland, R. (2016, 21 de abril). Brussels bomber Najim Laachraoui 'worked at airport for five years'. *The Telegraph*. Disponible en: <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/04/21/brussels-bomber-najim-laachraoui-worked-at-airport-for-five-year/>
- Neumann, P., Evans, R. y Pantucci, R. (2011). Locating Al Qaeda's center of gravity: The role of middle managers. *Studies in Conflict and Terrorism*. Vol. 34 (11), pp. 825-842.
- Norman, L. (2016). Terror Cell Believed to Have Planned Fresh Attack in France. *The Wall Street Journal*. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/terror-cell-planned-fresh-attack-in-france-say-belgian-authorities-1460278593>
- Özdemir, O. B. y Gürler, R. T. (2018). Path to Become a State: From Jama'at Al-Tawhid Wal- Jihad to the Islamic State. En M. Yeşiltaş y T. Kardaş (eds.), *Non-State Armed Actors in the Middle East: Geopolitics, Ideology, and Strategy*. Cham, Palgrave Macmillan, pp. 121-146.
- Pokalova, E. (2020). *Returning Islamist Foreign Fighters. Threats and Challenges to the West*. Cham, Palgrave Macmillan.
- Ponsaers, P. (2017). *Jihadi's in België: de route naar Zaventem en Maalbeek*. Antwerpen, Maklu.
- Pack, J., Smith, R. y Mezran, K. (2017). *The origins and evolution of ISIS in Libya*. Atlantic Council Report. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/resrep03718.1>.
- Reidy, E. (2015, 23 de marzo). Yassine Laabidi: One Tunisian gunman's path to radicalisation, Middle East Eye. Disponible en: <https://www.middleeasteye.net/fr/node/36991>
- Reuter, C. (2015, 18 de abril). Secret Files Reveal the Structure of Islamic State, *Der Spiegel*. Disponible en: <https://www.spiegel.de/international/world/islamic-state-files-show-structure-of-islamist-terror-group-a-1029274.html>
- Reuters (2016, 19 de marzo). Islamic State claims Brussels blast: Amaq Agency. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-belgium-blast-claim-idUSKCN0WO283>
- Roggio, B. (2014, 5 de febrero). ISIS confirms death of senior leader in Syria. *FDD's Long War Journal*. Disponible en: https://www.longwarjournal.org/archives/2014/02/isis_confirms_death.php
- Saal, J. (2017). The Islamic State's Libyan External Operations Hub: The Picture So Far. *CTC Sentinel*. Vol. 10 (11), pp. 19-23.

- Sayare, S. (2014, 1 de junio). Suspect Held in Jewish Museum Killings. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2014/06/02/world/europe/suspect-arrested-in-jewish-museum-killings-in-belgium.html>
- Sayare, S. (2016). The Ultimate Terrorist Factory. *Harper's Magazine*. Disponible en: <https://harpers.org/archive/2016/01/the-ultimate-terrorist-factory/>
- Seelow, S. (2014, 17 de mayo). A la Meinau, sur les traces des jeunes Strasbourgeois happés par la guerre en Syrie. *Le Monde*. Disponible en: https://www.lemonde.fr/societe/article/2014/05/17/a-la-meinau-sur-les-traces-des-jeunes-strasbourgeois-happes-par-la-guerre-en-syrie_4420474_3224.html
- Seelow, S. (2015a, 5 de agosto). Attentat manqué de Villejuif: sur la piste des commanditaires. *Le Monde*. Disponible en: https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2015/08/03/sur-la-piste-des-commanditaires-de-l-attentat-dejoue-de-villejuif_4709532_1653578.html
- Seelow, S. (2015b, 24 de septiembre). Le djihadiste français Salim Benghalem aurait été le geôlier des ex-otages en Syrie. *Le Monde*. Disponible en: https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2015/09/25/le-djihadiste-francais-salim-benghalem-aurait-ete-le-geolier-des-ex-otages-en-syrie_4771104_1653578.html
- Seelow, S. (2017, 10 de noviembre). Attentats du 13-Novembre: sur les traces d'«Hamza le sniper». *Le Monde*. Disponible en: https://www.lemonde.fr/societe/article/2017/11/10/sur-les-traces-d-hamza-le-sniper_5212943_3224.html
- Schuurwegen, A. (2020, 23 de noviembre). Chambre du conseil pour les attentats de Bruxelles: le parcours de Mohamed Abrini à travers trois surnoms. RTL Info. Disponible en: <https://www.rtl.be/info/belgique/proces-des-attentats-de-bruxelles/chambre-du-conseil-pour-les-attentats-de-bruxelles-le-parcours-de-mohamed-abrini-a-travers-trois-surnoms-1260787.aspx>
- Smith-Spark, L. (2016, 19 de diciembre). Berlin attack: Amri's ISIS allegiance video called 'authentic'. *CNN*. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2016/12/29/europe/berlin-truck-attack-automatic-braking-system/index.html>
- Speckhard, A. y Shajkovci, A. (2018, 6 de enero). Wanted Dead or Alive: The frustrating, failing hunt for ISIS leader Baghdadi. *The Daily Beast*. Disponible en: https://www.thedailybeast.com/the-frustrating-hunt-for-mr-isis-abu-bakr-al-baghdadi-the-caliph-must-be-captured-or-die?utm_content=bufferf9b8&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer
- Speckhard, A. y Yayla, A. (2016). *Isis defectors. Inside stories of the terrorist caliphate*. McLean (VA), Advances Press, Llc.
- Speckhard, A. y Yayla, A. (2017). The ISIS Emni: Origins and inner workings of ISIS's intelligence apparatus. *Perspectives on Terrorism*. Vol. 11(1), pp. 2-16.
- Suc, M. (2016a, 13 de marzo). Ces terroristes qui menacent la France 1/3: Le chaînon manquant entre les attentats de janvier et novembre 2015. *Mediapart*. Disponible

en: <https://www.mediapart.fr/journal/france/130316/ces-terroristes-qui-menacent-la-france-13-le-chainon-manquant-entre-les-attentats-de-janvier-et-novembre-2?onglet=full>

Suc, M. (2016b, 14 de diciembre). Boubakeur el-Hakim, vie et mort d'un émir français. *Mediapart*. Disponible en: <https://www.mediapart.fr/journal/france/141216/boubakeur-el-hakim-vie-et-mort-dun-emir-francais?onglet=full>

—. (2017, 11 de mayo). Un cerveau des attentats européens tué en Syrie. *Mediapart*. Disponible en: <https://www.mediapart.fr/journal/international/090517/un-cerveau-des-attentats-europeens-tue-en-syrie?onglet=full>

—. (2019, 29 de noviembre). Vingt terroristes devront être jugés, selon le parquet antiterroriste, pour les attentats du 13-Novembre. *Mediapart*. Disponible en: <https://www.mediapart.fr/journal/international/291119/vingt-terroristes-devront-etre-juges-selon-le-parquet-antiterroriste-pour-les-attentats-du-13-novem>

—. (2020a, 5 de septiembre). A Raqqa, les commanditaires des attentats en France étaient voisins. *Mediapart*. Disponible en: https://www.mediapart.fr/journal/international/050920/raqqa-les-commanditaires-des-attentats-en-france-etaient-voisins?page_article=2

—. (2020b, 8 de octubre). Attentat de Villejuif: Sid-Ahmed Ghلام, un apprenti terroriste déterminé. *Mediapart*. Disponible en: <https://www.mediapart.fr/journal/france/051020/attentat-de-villejuif-sid-ahmed-ghlam-un-apprenti-terroriste-determine>

Sutherland, J. (2017, 8 de noviembre). How is ISIS able to commit acts of terror as it loses territory? *The National Interest*. Disponible en: <https://nationalinterest.org/feature/how-isis-able-commit-acts-terror-it-loses-territory-23111>

Stroobants, J. (2015, 29 de septiembre). Un troisième homme incarcéré après l'attentat contre le musée juif de Bruxelles. *Le Monde*. Disponible en: https://www.lemonde.fr/europe/article/2015/09/29/un-troisieme-homme-incarcere-en-belgique-apres-l-attentat-du-musee-juif-de-bruxelles_4775840_3214.html

Taub, B. (2015, 25 de mayo). Journey to Jihad. Why are teen-agers joining ISIS? *The New Yorker*. Disponible en: <https://www.newyorker.com/magazine/2015/06/01/journey-to-jihad>

The New York Times (2016, 24 de marzo). Ibrahim and Khalid el-Bakraoui: From Bank Robbers to Brussels Bombers. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2016/03/25/world/europe/expanding-portraits-of-brussels-bombers-ibrahim-and-khalid-el-bakraoui.html>

The Soufan Center (2014, 13 de junio). TSG IntelBrief: The Islamic State of Iraq and Greater Syria: A Primer. Disponible en: <https://thesoufancenter.org/tsg-intelbrief-the-islamic-state-of-iraq-and-greater-syria-a-primer/>

Thomson, D. (2014). *Les Français jihadistes*. París, Les Arènes.

- Tilly, C. (2005). Terror as strategy and relational process. *International Journal of Comparative Sociology*. Vol. 46 (1-2), pp. 11-32.
- Tønnessen, T. H. (2015). “Heirs of Zarqawi or Saddam? The Relationship between al-Qaida in Iraq and the Islamic State.” *Perspectives on Terrorism*. Vol. 9 (4), pp. 48-60.
- Van Ostaeyen, P. y Van Vlierden, G. (2017) The role of Belgian fighters in the jihadification of the Syrian war. From plotting early in 2011 to the Paris and Brussels attacks. *European Foundation for Democracy*. Disponible en: <https://europeandemocracy.eu/wp-content/uploads/2017/02/The-Role-of-Belgian-Fighters-in-the-Jihadification-of-the-Syrian-War.pdf>
- Van Vlierden, G. (2015b). Profile: Paris Attack Ringleader Abdelhamid Abaaoud. *CTC Sentinel*. Vol. 8 (11), pp. 30-33.
- Van Vlierden, G. (2016b). Molenbeek and beyond. The Brussels- Antwerp Axis as Hotbed of Belgian Jihad. En A. Varvelli (ed.) *Jihadist Hotbeds. Understanding Local Radicalization Processes*. Ispi Report. Disponible en: https://www.ispionline.it/it/EBook/Rapporto_Hotbeds_2016/Cap.3.pdf
- . (2017, 18 de enero). Niet Abaaoud maar deze mysterieuze ‘Padre’ is chef van terreurcomplotten, en hij komt ook uit Molenbeek. *Het Laatste Nieuws*. Disponible en: <https://www.hln.be/islamitische-staat/niet-abaaoud-maar-deze-mysterieuze-padre-is-chef-van-terreurcomplotten-en-hij-komt-ook-uit-molenbeek~a2ec4cce/>
- Vargo, M. E. (2021). *The French Terror Wave, 2015-2016. Al-Qaeda and ISIS Attacks from Charlie Hebdo to the Bataclan Theatre*. Jefferson (NC), McFarland.
- Vaudano, M. (2015, 15 de noviembre). Attentats du 13 novembre: que sait-on des terroristes impliqués? *Le Monde*. Disponible en: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/11/15/que-sait-on-des-auteurs-des-attaques-du-13-novembre_4810502_4355770.html
- Vincent, E. (2020, 4 de septiembre). Un nouveau commanditaire présumé des attentats de janvier 2015 identifié. *Le Monde*. Disponible en: https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2020/09/04/proces-des-attentats-de-janvier-2015-le-nom-d-abdelnasser-benyoucef-commanditaire-presume-de-l-attaque-de-l-hyper-cacher-verse-aux-debats_6051027_1653578.html
- Warlop, Q. (2015, 27 de agosto). Ayoub El Khazzani fréquentait une mosquée de Molenbeek à Bruxelles. *RTBF*. Disponible en: https://www.rtbf.be/info/dossier/attentat-dejoue-dans-le-thalys/detail_el-khazani-frequentait-une-mosquee-de-molenbeek-a-bruxelles?id=9064071
- Watkinson, W. (2016, 10 de abril). Brussels attack: Who is Osama Krayem the jihadi from Malmo arrested with ‘Man in the Hat’? *International Business Times*. Disponible en: <https://www.ibtimes.co.uk/brussels-attack-who-osama-krayem-jihadi-malmo-arrested-man-hat-1554105>

Weiss, M. (2015, 15 de noviembre). Confessions of an ISIS Spy. *The Daily Beast*. Disponible en: <https://www.thedailybeast.com/confessions-of-an-isis-spy>

Zelin, A. (2019). Not gonna be able to do it: al-Qaeda in Tunisia's Inability to Take Advantage of the Islamic State's Setbacks. *Perspectives on Terrorism*. Vol.13 (1).

Zelin, A. (2020). *Your sons at are at your service. Tunisia's missionaries of Jihad*. Nueva York, Columbia University Press.

Artículo recibido: 21 de diciembre de 2022

Artículo aceptado: 27 de abril de 2023

Ana AGUILERA RAGA

Analista. Seguridad Internacional, Terrorismo y Crimen Organizado.

Correo: a.aguileraraga@gmail.com

El papel de Libia como centro consolidado de economías ilícitas y su impacto en el fenómeno terrorista del Sahel

The role of Libya as a consolidated centre of the illegal economy and its impact on the phenomenon of terrorism in the Sahel

Resumen

El presente artículo examina el impacto de las economías ilícitas en la seguridad y estabilidad de Libia y su vecindario regional. Para ello se identifican diversas fuentes de economías ilícitas, como el contrabando de petróleo, el tráfico de drogas, la trata de seres humanos y el tráfico de armas, destacando los retos de seguridad asociados a su proliferación. El documento sugiere que las economías ilícitas han contribuido a configurar la dinámica del conflicto, la gobernanza y el desarrollo en el contexto posrevolucionario.

El análisis concluye además que existe un fuerte vínculo entre las economías ilícitas en Libia y el auge del terrorismo en la región del Sahel. Los grupos terroristas han explotado el vasto mercado negro y la economía sumergida creados por el contrabando de armas, drogas y migrantes en el Sahel para financiar sus estructuras y consolidar su presencia en las rutas transaharianas. El documento sostiene que la

inestabilidad política y el conflicto en Libia han creado un vacío de poder que ha permitido el florecimiento de alianzas estratégicas entre los aparatos criminales y el extremismo violento, exportando desde Libia una importante fuente de inestabilidad regional.

Palabras clave

Libia, Fragmentación Política, Economía ilícita, Violencia, Sahel, Terrorismo.

Abstract

This article examines the impact of illicit economies on the security and stability of Libya and its regional neighbourhood. It identifies different sources of illicit economies, such as oil smuggling, drug trafficking, human trafficking and arms trafficking, and highlights the security challenges associated with their proliferation. The paper suggests that illicit economies have helped shape the dynamics of conflict, governance and development in the post-revolutionary context.

The analysis also concludes that there is a strong link between the illicit economy in Libya and the rise of terrorism in the Sahel region. Terrorist groups have exploited the vast black market and black economy created by the smuggling of arms, drugs and migrants into the Sahel to fund their structures and consolidate their presence on the trans-Saharan routes. The document argues that the political instability and conflict in Libya have created a power vacuum that has allowed criminal gangs and violent extremism to flourish, exporting from Libya a major source of regional instability

Keywords

Libya, Political fragmentation, Illegal economy, Violence, Sahel, Terrorism.

Citar este artículo:

Aguilera Raga, A. (2023). El papel de Libia como centro consolidado de economías ilícitas y su impacto en el fenómeno terrorista del Sahel. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. N.º 21, pp. 169-192.

I. Introducción

Libia vive sumida en un constante ciclo de paz frágil y violencia desde la caída de su antiguo líder, Muamar Gadafi, en 2011. El caos que siguió al colapso del régimen de Gadafi ha creado un vacío de poder que ha permitido la proliferación de actores relacionados con la corrupción, el crimen organizado y los movimientos extremistas, con un Estado asolado por una fragmentación política y una inestabilidad económica sin precedentes.

El país se ha convertido, además, en un centro neurálgico del comercio ilícito regional y transnacional, que abarca desde la trata de seres humanos y el tráfico de drogas hasta el contrabando de petróleo y armas. La falta de una gobernanza eficaz y los constantes enfrentamientos por el reconocimiento entre facciones en Trípoli y fuerzas rivales al oeste del país han actuado de catalizador de la economía ilícita como método de supervivencia, no solo entre grupos armados y movimientos insurrectos, sino también entre gobernantes.

El comercio ilícito de petróleo y otros recursos naturales ha emergido como una de las principales fuentes de ingresos de estas organizaciones criminales, que han sabido aprovechar la falta de supervisión para sacar del país grandes cantidades de estos recursos y defraudar al Estado en beneficio propio. Además, la ubicación geográfica del país lo convierte en un punto de tránsito ideal para los traficantes de personas, que lo utilizan como puerta de entrada para introducir clandestinamente inmigrantes y refugiados en Europa (Amnistía Internacional, 2020).

Las consecuencias de la historia política y económica reciente en Libia tienen un impacto significativo en la estabilidad de la región. Algunas investigaciones incluso apuntan al largo historial de actividades criminales como el comercio ilegal de armas o el tráfico de drogas como vector de difusión de conflictos en el vecindario del Sahel, capitalizados por organizaciones extremistas violentas que exacerba los problemas de seguridad ya existentes (Micallef *et al.*, 2019:5). La crisis en Libia, que promovió a grupos terroristas penetrar más allá de sus fronteras y avanzar su agenda con limitada oposición estatal, corre el riesgo de trasladar la realidad libia al resto de la región, cronificando la presencia y el dominio del terrorismo en puntos de Mali, Burkina Faso, Níger o Nigeria.

Sobre este telón de fondo, el presente documento busca dar respuesta a dos cuestiones. Por un lado, el documento analizará hasta qué punto los diversos actores, modos y efectos de las economías ilícitas en Libia han configurado la dinámica del conflicto, la ausencia de gobernanza y la falta de desarrollo en el contexto posrevolucionario. Considerando la opacidad del volumen real de la economía ilícita en el país, así como las evidentes limitaciones de acceso a la información y la necesidad de fuentes humanas para producir datos primarios, el análisis confía en fuentes provenientes de canales oficiales y centros de investigación de reconocido prestigio. En el primer caso se tratan fuentes de organismos oficiales dedicados a la investigación y monitorización de las

economías ilícitas, mientras que el segundo se centra en publicaciones de especialistas en el análisis de las cuestiones de seguridad en Libia y su vecindario regional.

Por otro lado, y considerando la naturaleza de las economías ilícitas y su impacto sobre la seguridad y la estabilidad de la región, el presente artículo examina si el contexto libio ha alimentado activamente el surgimiento de los movimientos extremistas violentos en el Sahel, un ejercicio de gran repercusión que permitirá entender y abordar una de las principales amenazas a la seguridad global en la actualidad. Para ello, el artículo se sirve de informes y fuentes de referencia en el ámbito del contraterrorismo como los informes al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, especialistas en el ámbito del extremismo violento, resultados de las operaciones de las fuerzas de seguridad e investigaciones de grupos de trabajo multilaterales destinados a combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

El trabajo expone, en primer lugar, un breve análisis contextual del actual orden político en Libia como antesala del papel de la economía política en las dinámicas del comercio ilícito en el país, perfilando el panorama de conflicto en curso que ayudará a entender la importancia creciente de la economía ilícita y sus principales actores. Posteriormente, el artículo analizará cómo el conflicto libio se encuentra exacerbando la crisis en el Sahel y el aumento de la interacción entre el crimen organizado y las organizaciones terroristas, con Libia en el centro de este entramado delincencial.

2. El actual orden político de Libia

Libia se encuentra actualmente en estado de guerra civil e inestabilidad cronificada, atrapada en ciclos de violencia y estancamiento político. El país lleva dividido desde 2011, cuando un levantamiento popular abanderado por la generación joven se alzó contra el régimen y derrocó al dictador Muamar Gadafi. Tras muchas reformulaciones y capitulaciones por el poder, dos primeros ministros se disputan el reconocimiento como gobierno *de iure* en la actualidad: el Gobierno de Unidad Nacional (GNU, por sus siglas en inglés), dirigido por Dbeibah y con sede en la capital, Trípoli, y el gobierno respaldado por la Cámara de Representantes dirigido por Fathi Bashagha (Security Council Report, 2022: 1).

Desde Tobruk, en el este, es Jalifa Haftar, al frente del poderoso autoproclamado Ejército Nacional Libio (ENL), quien controla *de facto* gran parte del este y el sur del país. Una figura decisiva entre las facciones rivales, Haftar ha buscado gobernar sobre la totalidad de Libia, pero su fracaso le ha llevado recientemente a contrapesar sus inclinaciones entre los líderes políticos en Trípoli para favorecer -no sin bastantes reticencias- sus intereses políticos y personales apoyando al gobierno de Bashagha. La presencia de mercenarios, milicias armadas, combatientes extranjeros y potencias internacionales involucradas ha terminado por recrudecer todavía más el conflicto, quedando estancado el proceso político durante más de una década.

El GNU, que cuenta con el apoyo de las Naciones Unidas y de varios países occidentales, tiene su sede en Trípoli, mientras que Bashagha ejerce su poder desde Sirte y Bengasi (Security Council Report, 2022: 5). El primero es blanco regular de las fuerzas de Haftar desde Tobruk, al que respaldan varios países de la región, entre ellos Egipto y Emiratos Árabes Unidos, y ha ido ganando terreno en los últimos años.

La situación política del país es endeble, con diversos actores disputándose el poder y dejando pasar sistemáticamente las oportunidades de reconciliación nacional. A pesar de que el GNU y Haftar entablaron negociaciones de paz, seguido de un cese de las hostilidades a finales de 2020, hasta ahora no se ha alcanzado ninguna solución duradera. Algunos tímidos pasos se están intentando tomar en esta dirección: ejemplo de ello es la reciente aprobación de un mecanismo de coordinación por parte de la Comisión Militar Conjunta (CMC) 5+5¹ y los comités de enlace para la retirada de mercenarios y combatientes extranjeros del país (UNSMIL, 2023).

El actual conflicto en Libia ha provocado una violencia y un sufrimiento humano sin precedentes, con miles de muertos y más de 1.5 millones de desplazados (IDMC, 2022). La grave situación humanitaria del país se caracteriza por la falta de acceso a productos de primera necesidad, como alimentos, agua y atención sanitaria, y sigue pendiente la aprobación de un presupuesto nacional para mejorar las infraestructuras o los servicios básicos (OCHA, 2022). La ONU calcula que 800.000 personas necesitaron ayuda humanitaria en 2021, una cifra dramática si se tiene en cuenta que la población libia era de 6,735 millones de personas ese mismo año (Banco Mundial, s.f.). Además, la guerra civil ha devastado la economía del país al interrumpir la exploración petrolífera y dejar la producción de petróleo y gas en mínimos históricos, lo que ha provocado hiperinflación y escasez de productos básicos (Shaltami, 2019: 6). Los continuos combates también han obstaculizado la prestación de servicios básicos, como la electricidad y la educación, poniendo la frágil paz en riesgo de deshacerse en cualquier momento.

La comunidad internacional se ha esforzado por encontrar una solución al conflicto. Naciones Unidas ha liderado los esfuerzos y ha intentado mediar en un acuerdo de paz entre las facciones enfrentadas, aunque el proceso de paz se ha visto complicado por la implicación de países extranjeros, que han prestado apoyo a ambas partes del conflicto.

La política de la Unión Europea (UE) hacia Libia está orientada hacia la mejora de la seguridad fronteriza y la gestión de los flujos migratorios, los cuales se consideran grandes retos de seguridad para Europa. Esta política forma parte de los esfuerzos más amplios de la UE para hacer frente a la inestabilidad en la región del Sahel y contrarrestar la amenaza terrorista que suponen movimientos como el Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes (JNIM) y el Estado Islámico en el Sahel (EI-Sahel o IS-Sahel). Desde la caída de Gaddafi, la Unión Europea ha desempeñado un papel activo en el apoyo a la securitización del país, pero sus esfuerzos se han visto plagados de desafíos e intereses divergentes entre sus Estados miembros.

1 El comité está formado por cinco miembros del GNU y cinco miembros de las fuerzas de Jalifa Haftar.

Uno de los principales retos a los que se enfrenta la UE en Libia es el conflicto y la inestabilidad persistentes, dificultando que la UE coordine sus esfuerzos y alcance sus objetivos en el país. A esto se le deben añadir las diferentes motivaciones entre los Estados miembros. Algunos países, como Italia, tienen grandes intereses de estabilización debido a su proximidad a Europa y a los posibles flujos migratorios, pero también comerciales². Otros países, como Francia, están más centrados en la lucha antiterrorista y han sido acusados de apoyar a distintas facciones en el conflicto³. Sin embargo, los intereses económicos italianos pueden complicar los esfuerzos de la UE para abordar los retos políticos y de seguridad en Libia. Los funcionarios libios consideran, además, que las acciones de Francia contradicen la política oficial conjunta europea de apoyo al GNU. La principal fuente de influencia de la UE en Libia es su peso diplomático, en particular el de Francia y el Reino Unido, y las divergencias de intereses han dificultado que la UE hable con una sola voz y ha limitado su capacidad para tomar medidas decisivas que afecten a la totalidad del país.

Aún con todo, los funcionarios libios ven a Europa como un importante socio energético y una fuente potencial de legitimidad política y apoyo financiero. Sin embargo, también son conscientes de que Europa es un complejo mosaico de Estados e intereses enfrentados. Los funcionarios libios entienden que los miembros de la UE pueden provocar un cambio político en Libia por medios diplomáticos, económicos y militares y que, a su vez, pueden verse influidos por la política libia (el-Gomati, s.f.).

Por su parte, Egipto y Emiratos Árabes Unidos apoyan financiera y armamentísticamente a Haftar y sus fuerzas aliadas, mientras que Rusia ha permitido al ENL consolidar su dominio en el flanco oriental y sur, donde la mayoría de los yacimientos petrolíferos del país se encuentran (*The Economist*, 2019). Con presencia de 2.000 contratistas del Grupo Wagner desde 2019, los mercenarios se organizan a caballo entre Libia y Ucrania a petición del Kremlin en la actualidad. En el primero, por su parte, contribuyen a la campaña de Haftar para arrebatar el control del país a los gobiernos y fuerzas a favor del GNU, una herramienta de presión rusa para desestabilizar al vecindario europeo. Y es que Libia posee unas reservas de petróleo de 48.000 millones de barriles y de más de 1 billón y medio de metros cúbicos de gas natural, lo cual lo establece como un potencial gigante energético a las puertas de Europa (Unlacke, 2022).

Con casi el 40 % de las reservas totales de petróleo de África, más de dos tercios se exportaron a los países de la Unión Europea en 2020, algo que Wagner busca subvertir

2 Como puso de relieve la reciente visita de Meloni a Libia, hay importantes intereses económicos en juego para Italia. La visita de la primera ministra tenía por objeto firmar un importante acuerdo de gas con Libia, lo que pone de relieve el interés de Roma por asegurarse recursos energéticos y la cooperación económica con su vecino norteafricano. Más información, disponible en: <https://www.reuters.com/world/italys-meloni-expected-sign-major-gas-deal-she-starts-libya-visit-2023-01-28/>

3 Según analistas sobre el terreno, los funcionarios libios acusan a Francia de prestar apoyo a la ofensiva de Haftar y obstruir los esfuerzos diplomáticos de la UE para imponerle sanciones. A pesar de las numerosas evidencias, Francia niega estas acusaciones, y los funcionarios públicos se inclinan por la posibilidad de que París busque una nueva alianza con sus socios de Oriente Medio y el norte de África en Libia. Más información, disponible en: https://ecfr.eu/special/mapping_eu_leverage_mena/libya

para no frenar la dependencia energética europea en Rusia y virar hacia un potencial socio energético en Libia. Para ello cuenta con la presencia y control del Grupo Wagner en yacimientos petrolíferos de elevados niveles de producción de crudo, como el de Sharara, al suroeste del país, o de bases militares desde la periferia de Sirte hasta Brak, cerca de Sabha (Unlacke, 2022). Los mercenarios de Wagner actúan deliberadamente para perseguir los intereses geopolíticos de Moscú en Libia y proyectar su fuerza en el resto de África, llegando a operar incluso de manera independiente a las fuerzas de Haftar y escapando a su control.

Mientras tanto, Turquía abanderará la resistencia a las tropas de Haftar y sus aliados internacionales, aunque por el camino aprovecha para avanzar su agenda energética y reconfigurar sus fronteras marítimas con Libia de forma que les permita continuar explotando en la búsqueda de yacimientos de hidrocarburos. Ejemplo de ello se dio en la firma del *Memorandum of Understanding (MoU)* entre Turquía y el gobierno de Dbeibah en octubre de 2022, que permitiría la prospección de actividades de perforación en zonas económicas exclusivas de otros países, incluidas las de Chipre y Grecia (AFP, 2022).

A nivel de reconfiguración del régimen político en Libia, tanto Ankara como París buscan una reanudación electoral para el establecimiento de un sistema presidencial, algo que encuentra oposición entre las facciones rivales, a pesar de que las elecciones parlamentarias también cuentan el veto de los órganos legislativos rivales para mantener sus escaños (Lacher, 2023). Por su parte, los líderes de las decenas de milicias armadas que actúan a voluntad de los gobiernos rivales están adoptando un papel cada vez más relevante en política, sentándose en la mesa de negociación y llegando a establecer un clientelismo incrustado en el seno del aparato político libio.

Así, Libia se enfrenta a una crisis compleja desde la caída del régimen de Gadafi en 2011, que ha provocado la fragmentación del país, la aparición de múltiples centros de poder y el colapso de las instituciones estatales. La continua inestabilidad y el vacío de gobernanza han permitido a grupos criminales operar con relativa impunidad, lo cual ha llevado a la consolidación de economías ilícitas y promover la consolidación de actividades extremistas -como es el caso del terrorismo- en su flanco sur.

3. La economía política en las dinámicas del comercio ilícito

Las economías ilícitas en Libia se han convertido en un aspecto crucial del panorama posrevolucionario de 2011, ya que se entrecruzan con las diversas dimensiones del conflicto, moldeándolas en su beneficio. El comercio ilícito representa una importante fuente de poder, riqueza e influencia para los actores implicados, y ha creado un mercado paralelo que opera al margen del control y la regulación del Estado.

Según las investigaciones del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, a menudo son los representantes del propio aparato estatal los que se entremezclan con actividades ilícitas, con un

gran volumen de corrupción que socava de manera sistemática la legitimidad de las instituciones. La malversación en el propio Estado, en un país donde el sector público emplea entre el 70 y el 85 % de las personas en edad de trabajar, constituye un mercado ilícito importante en áreas como la construcción o la asignación de contratos públicos (UNICRI, 2021: 20).

Los especuladores de la guerra de Libia se nutren de los activos tangibles del país, creando patrocinios y redes clientelares que permiten reinvertir su capital para obtener beneficios no solo en tiempos de guerra, sino también en un eventual escenario posconflicto. El sector inmobiliario suele ser el objetivo más atractivo. Según el investigador del Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad Wolfram Lacher, existen una serie de fuentes locales que sostienen que familiares de Dbeibah —al frente del Gobierno occidental en Trípoli— emplea a terceros para hacerse con propiedades en el lujoso distrito de Hay al-Andalus, mientras que los líderes de las diferentes milicias en uno y otro bando se han hecho con complejos turísticos de playa, cafeterías y clínicas privadas, entre otros (Lacher, 2023).

En Bengasi, los comandantes al servicio de Haftar han sabido sacar provecho de su poder, apropiándose de viviendas de supuestos terroristas que fueron desahuciados a la fuerza de sus casas. Por parte de hombres de negocio, ejemplos remitidos al investigador defienden la adquisición de nuevos centros comerciales por parte de un empresario con un historial relacionado con el contrabando de drogas y vínculos con uno de los dos hijos de Haftar, Sadam⁴. Según Lacher, es precisamente el mismo Sadam dueño (informal) de un banco privado en Bengasi, el cual ha utilizado para financiar Berniq Airways, una nueva compañía privada de vuelos (Lacher, 2023).

Varias fuentes locales se hicieron eco también del informe anual de la Oficina de Auditoría de Libia para 2021, publicado en 2022. En el informe, dirigido a supervisar la situación financiera del país, se denunciaron las infracciones detectadas en el Gobierno de Unidad Nacional, el Banco Central de Libia (BCL) y la Corporación Nacional del Petróleo (CNP). Entre otros ejercicios ajenos a la transparencia, los auditores dejaron constancia de un supuesto uso por parte del GNU del presupuesto destinado a gastos de emergencia para reservar vuelos y hoteles, así como para obsequiar con regalos y otros servicios al primer ministro Dbeibah. También para adjudicar contratos de desarrollo sin necesidad de pasar por concurso público (El-Assasy, 2022).

El entramado de especuladores privados y activos públicos que se benefician de su posición para enriquecerse es una lista muy larga. Sin embargo, esta práctica no es ninguna novedad, pues el crimen organizado operativo en Libia tiene sus raíces en el legado de corrupción y depredación dirigidas por el Estado bajo el régimen de Gadafi, que cooptó y se apoyó en redes delictivas para su propia supervivencia y expansión. Fue precisamente el colapso de la estructura estatal y la proliferación de grupos armados tras la revolución lo que creó un vacío de poder que permitió a estas redes florecer y

4 Según uno de los mayores analistas especializados en Libia, Wolfram Lacher, en 2022 el empresario publicó vídeos donde compraba un halcón de caza por un millón de dólares, para después regalárselo a Sadam. Fuente: *New Left Review*.

diversificar sus operaciones, para contar, en la actualidad, no en un régimen corrupto bajo un solo dirigente sino en una estructura criminal compleja de enjuiciar donde se engloban funcionarios, líderes de milicias, hombres de negocio y señores de la guerra. Estos se han convertido en actores clave del conflicto actual, proporcionando no solo auto enriquecimiento, sino también financiación, logística y recursos humanos a los bandos enfrentados.

El comercio ilícito de petróleo, que representa la mayor parte de la riqueza del país, ha sido especialmente significativo en la economía criminal libia, con pérdidas estimadas en casi mil millones de dólares anuales (Kirchgaessner y Tondo, 2018). El país posee las mayores reservas de petróleo de África y el colapso de las instituciones estatales y la guerra civil en curso han permitido a bandas criminales y milicias armadas explotar los recursos petrolíferos. La Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) del Departamento del Tesoro de Estados Unidos sancionó, en 2018, a seis individuos, 24 entidades y siete buques por beneficiarse ilícitamente del petróleo libio (Departamento del Tesoro, 2018). En varias ocasiones, incluso se ha acusado a las fuerzas de Haftar de estar beneficiándose, a través de una red de apoyo del exterior, del mercado ilícito de los yacimientos petrolíferos que el ENL ha conseguido hacer a su control. En 2020, en pleno bloqueo petrolero y pozos petrolíferos clausurados, algunas fuentes de seguridad denunciaron la firma de un acuerdo ilegal por parte de Haftar para monopolizar el sector petrolero del país, ignorando a la CNP. Las investigaciones también han revelado extensos vínculos entre las brigadas leales a Haftar en el contrabando de productos petrolíferos en instalaciones como la de al-Sarir (Noria Research, 2019: 15).

El comercio ilegal de petróleo ha ocasionado importantes pérdidas al Estado libio, así como a las compañías petroleras internacionales que operan en el país. La falta de control estatal sobre las instalaciones y terminales petrolíferas, unida a la ausencia de una marina y una guardia costera eficaces, ha facilitado el robo y la exportación de crudo y productos refinados, principalmente a Europa y Turquía, por parte de diversos actores, incluidos grupos armados, contrabandistas privados y funcionarios corruptos. Y es que, a lo largo de la última década, los declarados gobernantes —como funcionarios del Estado, hombres de negocios o líderes de milicias— han sabido sacar rédito a un enriquecimiento ilícito sin precedentes, aprovechando su posición e influencia. Un ejemplo es el de Fahmi Salim Musa Ben Khalifa. Famoso traficante de armas y contrabandista de personas y petróleo (apodado el «rey del contrabando»), este individuo se dedicaba a vender, antes de su arresto en 2017, productos petrolíferos de contrabando en el mercado negro a un precio más barato (Zaptia, 2017). Su actividad en las ciudades costeras de Zuwara, Zawia y Sabratha estaba relacionada con el contrabando de petróleo, pero también se le acusa de ejercer actividades de compraventa de propiedades y de construcción de complejos turísticos en Malta y Turquía.

En el caso de vínculos con el terrorismo, la lista de evidencias también es densa. En diciembre de 2019, la Dirección Central de Investigaciones de Bengasi, alineada con el ENL, arrestó a dos individuos sospechosos de contrabando, en cooperación con un ciudadano egipcio, con la intención de financiar al autoproclamado Estado Islámico

(US Department of State, s.f.). Tras las detenciones, se recuperaron armas de fuego y munición en los domicilios de los individuos. Ambos confesaron e identificaron a otros dos sospechosos, y sus expedientes fueron trasladados a la fiscalía de Bengasi.

Las operaciones de contrabando de petróleo no solo han socavado la legitimidad y los ingresos del Estado libio, sino que también han creado un mercado paralelo que alimenta el conflicto, subvierte el proceso de paz y amenaza la estabilidad de la región. Estas actividades también han tenido un profundo impacto en la economía libia, ya que han contribuido a la devaluación de la moneda, la escasez de combustible y la erosión de los ingresos del Estado. Además, el comercio ilícito de petróleo ha creado un mercado paralelo que opera fuera del control estatal y de la comunidad internacional, y que amenaza la estabilidad de la región y el medio ambiente.

El contrabando de petróleo desde Libia no solo ha afectado a la propia Libia, sino también a sus países vecinos, como Túnez y Egipto, ya que partes de su territorio se utilizan como rutas de tránsito para el comercio ilegal. Ello ha ocasionado importantes pérdidas a estos países, así como a las compañías petroleras internacionales que operan en la región. Además, muchas empresas internacionales se han visto perjudicadas por el comercio ilegal de petróleo en Libia, ya que el petróleo de contrabando suele venderse a un precio más barato, lo que merma sus operaciones e ingresos. Además, los beneficios derivados del contrabando de petróleo se han utilizado para financiar las actividades de grupos extremistas, perjudicando a muchos países de la región.

Libia es un importante punto de tránsito para los migrantes de países en conflicto que intentan llegar a Europa, lo que da lugar a explotación y abusos por parte de organizaciones delictivas. En 2021, el número de salidas de Libia hacia Europa aumentó un 150 % (Departamento de Estado de EE. UU., s.f.), y muchas víctimas sufrieron esclavitud e incluso la muerte en el camino.

Se calcula que todavía hay cientos de miles de migrantes y refugiados en Libia, muchos de los cuales están atrapados en centros de detención donde se les somete a condiciones horribles, incluyendo episodios de tortura, violaciones y trabajos forzados. Según el Departamento de Estado de Estados Unidos, la guardia costera libia presuntamente colabora con grupos armados y otras organizaciones delictivas, incluidos traficantes, para explotar a los migrantes con fines lucrativos (US Department of State, s.f.). La falta de aplicación de la ley y de ayuda humanitaria, combinada con la explotación y el abuso de los migrantes por parte de contrabandistas, grupos armados y agentes estatales, ha creado una crisis humanitaria que se podría catalogar como esclavitud moderna. Según fuentes internacionales, individuos vinculados a redes de trata de personas están además involucrados en operaciones de contrabando de petróleo, beneficiándose de la venta de mano de obra migrante a las instalaciones petrolíferas (UN News, 2018).

El aumento de la migración a Europa ha puesto a prueba los recursos y creado tensiones políticas entre los Estados miembros de la UE, lo que ha llevado a centrar la atención en la seguridad de las fronteras y la limitación de la inmigración. La UE ha apoyado a las autoridades libias en la gestión de sus fronteras y el desarrollo de

políticas disuasorias de la inmigración irregular. Sin embargo, la política europea también ha suscitado críticas por descuidar la situación humanitaria y no abordar las causas profundas de la crisis (Salah, 2023).

El impacto de la crisis migratoria en Libia sobre la seguridad europea ha sido significativo, especialmente a la luz de la actual crisis terrorista en el Sahel. El vacío de poder generado por la inestabilidad en Libia ha sido aprovechado por diversos grupos armados, entre ellos organizaciones terroristas como Daesh y Al Qaeda. Estos movimientos han utilizado Libia como base para sus operaciones intrarregionales e interregionales, lo que ha supuesto una grave amenaza para la seguridad europea y sigue planteando numerosos riesgos. En respuesta, la UE ha tratado de reforzar su presencia militar en el Sahel, colaborando estrechamente con los socios regionales para contrarrestar la amenaza terrorista. A pesar de ello, se ha cuestionado que la atención de la UE a la seguridad y la lucha antiterrorista se haga a expensas de abordar los abusos y otras violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad locales (Freudenthal *et al.*, 2021), una crítica similar a la postura de la UE en Libia.

La proliferación del tráfico de drogas en Libia es otra cuestión crítica con importantes repercusiones para el país y para la región en general. La falta de un aparato estatal unificado y la proliferación de grupos armados tras las revueltas que dieron lugar al colapso del régimen en el 2011 han creado las condiciones para que florezca un entramado de redes criminales que conectan a África Occidental en general con el mercado de la droga y los consumidores finales, especialmente en Europa y América (Aguilera, 2022: 54).

El tráfico de drogas en Libia no es un fenómeno nuevo, pero su escala y alcance han aumentado drásticamente en las últimas décadas. El país ha terminado por convertirse en un centro neurálgico del narcotráfico, con redes delictivas que se aprovechan de la porosidad de sus fronteras, la debilidad de sus instituciones y la falta de aplicación de la ley. En el caso de la cocaína, la mercancía suele transitar desde su centro de producción en América del Sur hacia Europa a través de Libia, con unos beneficios generados por este comercio desorbitados que suelen aprovechar grupos armados, clanes, mercenarios y grupos terroristas (Aguilera, 2022).

La producción de cannabis y sus derivados en Marruecos conecta con los mercados europeo y africano a través de Libia. De hecho, Libia actúa como uno de los enclaves más importantes en la distribución de esta droga a nivel regional, recibiendo envíos tanto por el oeste desde Marruecos como por el este desde Líbano. El paso de Salvador, un paso fronterizo entre Argelia, Níger y Libia, sirve de centro de tránsito para distribuir la droga a Egipto y Europa a través de los puertos de Al-Khoms y Tobruk. Sabha es un punto importante para el tráfico, y Bengasi, Al-Khoms, Misrata, Tobruk y Trípoli sirven como centros de almacenamiento y distribución (Aguilera, 2022: 55; Mangan, 2020:8; Micallef, 2019: 6).

En los últimos años, el tráfico de drogas se ha convertido en un componente importante de las economías ilícitas en Libia, y su impacto en la región está bien documentado por operaciones regionales e internacionales. Estas operaciones han

revelado la implicación de redes de delincuencia organizada en el tráfico de drogas, como la macrorredada Lionfish, que incautó, en 2021, 17 toneladas de cannabis en Niamey (Níger) con destino a Libia por valor de más de 30 millones de euros (INTERPOL, 2021).

Según un oficial de las Naciones Unidas destinado en Guinea-Bissau en 2013, África Occidental sirve de importante ruta de tránsito para el narcotráfico mundial, ya que al menos 30 toneladas de cocaína pasan anualmente por la región. Los narcotraficantes malienses contribuyen especialmente a facilitar esta ruta (Tinti, 2020: 6). Como resultado, África Occidental se ha convertido en la cuarta ruta de entrada de cocaína en el continente europeo, con aproximadamente 50 toneladas de droga, por valor de unos 2.000 millones de dólares, que se infiltran en la región cada año (Ortega, 2021).

La cantidad de incautaciones de cocaína en África Occidental ha aumentado considerablemente de 2015 a 2019, con casi 13 toneladas confiscadas en 2019, principalmente en las regiones septentrional, occidental y central del continente (UNODC, 2021: 29). Las autoridades colombianas llegaron a afirmar en 2007 que más de un tercio de la cocaína procedente de Sudamérica pasaba por África en algún punto de la cadena de suministro de camino al mercado europeo, habiendo triplicado su tamaño en la década de los diez (Blanco y De la Corte, 2013: 6).

El tráfico y contrabando de drogas en África subsahariana, especialmente en el Sahel occidental, es un escenario complicado por la implicación de numerosos actores con diferentes intereses y capacidades. Las figuras políticas con influencia política suelen ser los actores elegidos por la delincuencia organizada debido a su alto nivel de discreción y poder, y a menudo se ha descubierto que participan en operaciones de narcotráfico en Níger, Malí y Guinea-Bissau. En este último, los elevados niveles de corrupción y clientelismo han permitido a los traficantes obtener colaboradores institucionales sobre el terreno, desde sobornos puntuales hasta una auténtica simbiosis con las instituciones estatales (Aguilera, 2022: 37).

La delincuencia organizada transnacional se cruza a menudo con actores locales que tienen intereses y motivaciones contrapuestas, pero están dispuestos a aprovecharse de los beneficios económicos del tráfico de drogas. Los grupos étnicos y líderes comunitarios de las regiones que habitan añaden una dimensión étnica al conflicto y a la lucha por los beneficios del narcotráfico, con ejemplos en Mali de cooperación entre actores locales de tribus árabes y tuareg que anteriormente mantenían posiciones antagónicas. Estas complejas redes operan con altos niveles de secretismo, lo que dificulta el acceso de las fuerzas de seguridad.

La economía de la cocaína se ha convertido en una importante fuente de ingresos para grupos terroristas, facciones armadas y organizaciones delictivas del Sahel. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), África Occidental se ha convertido en un importante centro de tránsito para el tráfico de esta sustancia, que no ha dejado de experimentar un crecimiento dramático durante los últimos años (UNODC, 2023: 106). Se cree que la mayor parte de la cocaína se destina a los mercados europeos, al encontrarse el continente africano

más próximo en términos geográficos a América del Sur que Europa, y al ser menos férreos los controles marítimos y aéreos de entrada que los que los grupos criminales encuentran en los mercados finales (Aguilera, 2022: 26).

A pesar de las dificultades para establecer el grado de vinculación entre ambos grupos criminales, la relación entre el contrabando de cocaína y la financiación del terrorismo en el Sahel y la cuenca del Lago Chad ha sido ampliamente documentada por diversas fuentes, descubriendo a este mercado como una fuente de ingresos para individuos pertenecientes a grupos yihadistas como Al Qaeda en el Magreb Islámico (Brown, 2013: 22; Raineri y Martini, 2017: 5; Zimmerer, 2019: 11), Ansar al Din, Al Murabitún o Boko Haram (Aguilera, 2022: 81-85; Sampaio, 2022: 22).

Existen pruebas de que el tráfico de cocaína contribuye significativamente a la financiación de los grupos armados en los países del Sahel y suele ser una de las causas de los conflictos y la violencia (International Crisis Group, 2018). En el norte de Malí, el control del tráfico de drogas se ha sumado a otros motivos de disputas intercomunales, lo que ha provocado un aumento de la violencia y la inestabilidad en la subregión (International Crisis Group, 2018). La presencia de redes delictivas ha provocado conflictos entre objetivos económicos, políticos e ideológicos entre actores no estatales, obstaculizando la aplicación de los Acuerdos de Argel de 2015 en el norte de Malí (Tinti, 2020: 10). La Coordinación de los Movimientos del Azawad (CMA) reconoció en una entrevista con International Crisis Group haber escoltado un cargamento de droga codiciado por el Movimiento Árabe del Azawad (MAA-Plataforma) en 2018, lo que dio lugar a la ofensiva de Ménaka entre ambos grupos armados, poniendo de manifiesto los posibles beneficios de este mercado criminal (International Crisis Group, 2018: 15).

El impacto de la economía de la cocaína en la situación de seguridad de la región del Sahel y su vinculación con actividades terroristas y delictivas es motivo de preocupación para los responsables políticos europeos. La economía ilícita tiene importantes consecuencias para la seguridad y la estabilidad de Libia, al considerarse una macroestructura con conexiones en África, Oriente Medio y los distribuidores finales en Europa. Además del tráfico de drogas, el conflicto libio ha creado oportunidades para el contrabando y el tráfico ilícito de armamento, sobre todo en la región transahariana. La ausencia de una autoridad central, la deserción de fuerzas de seguridad y la proliferación de grupos armados en el país han facilitado el tráfico de este armas y munición a través de la frontera, recuperando las armas de los copiosos arsenales de la época de Gadafi, del campo de batalla o interceptándolo sin autorización de otros actores participantes en el conflicto. La inestabilidad de la región, a su vez, ha abierto un nuevo mercado demandante de armas, al buscar tanto grupos armados como la población adquirir medios para defenderse o promover sus intereses. En 2018, teniendo en cuenta una proporción por cada 100 habitantes, la plataforma Small Arms Survey afirma que el país con más armas en posesión privada fue precisamente Libia, con 13,27 armas por cada 100 habitantes (Small Arms Survey, 2020). La caída del régimen de Gadafi abrió nuevas oportunidades para las redes criminales y transformó al país en uno de los nudos centrales del contrabando y la

venta de armas, tras desaparecer el poder del dirigente que poseía el férreo monopolio de todo negocio relacionado con el tráfico y el contrabando de armas de fuego.

El tráfico transahariano de armas desde Libia constituye una grave amenaza para la estabilidad regional, alimentando los conflictos y exacerbando las tensiones existentes. El comercio transfronterizo de armas también está relacionado con la economía mundial en general. La demanda de pistolas, rifles, ametralladoras, granadas o munición en la región crea un mercado para comerciantes y traficantes de armas dispuestos a aprovecharse de la inestabilidad en Libia, desviando el cargamento a otros conflictos en curso, como Irak o Siria (Conflict Armament Research, 2017: 7).

Las economías ilícitas, incluido el tráfico de drogas, personas y armas, tienen un impacto económico significativo en las regiones en las que operan. Este impacto va más allá de los beneficios directos e incluye efectos económicos indirectos, como el desarrollo de mercados locales, el blanqueo de dinero y la corrupción. Estas economías ilícitas también pueden conducir a la desestabilización de las economías y las instituciones, lo que puede afectar a las regiones vecinas. La región del Sahel, en particular, es vulnerable a la propagación del extremismo violento debido a los vínculos entre las economías ilícitas y las organizaciones terroristas. La reproducción de estas economías en Libia proporciona recursos adicionales a estos grupos, lo que supone una mayor amenaza para Europa a través de la financiación y la realización de atentados más allá de sus fronteras.

4. Cómo el conflicto libio alimenta el terrorismo en el Sahel

La reproducción del impacto económico de las economías ilícitas de Libia supone un riesgo para el resto del norte de África, el Sahel y Europa. La propagación de estas economías ilícitas desestabiliza aún más unas economías y unos sistemas políticos ya de por sí frágiles, provocando un aumento de la violencia, corrupción y actividad delictiva. Estos factores son clave como vectores de desarrollo de flujos migratorios y de refugiados, debido a la obligación forzada de las personas a huir de sus hogares por la violencia y la inestabilidad económica.

Especialmente en el Sahel, las economías ilícitas de Libia alimentan los conflictos violentos y la inseguridad. Los diversos actores implicados en el conflicto, la gobernanza y el desarrollo en Libia tienen diferentes intereses, motivaciones y capacidades que influyen en sus funciones y acciones en relación con el comercio ilícito y sus efectos indirectos. Las repercusiones de las economías ilícitas de Libia en la región del Sahel son múltiples y están interrelacionadas, entre ellas la proliferación de armas, la afluencia de migrantes, la propagación de la delincuencia organizada, la erosión de las instituciones estatales y el deterioro de la seguridad y la falta de protección a los derechos humanos (Witthoft, 2020: 3). El tráfico ilícito de armas y municiones, de hecho, ha exacerbado la violencia y el conflicto en el Sahel, donde se ubica un gran mercado de explotación por parte de grupos armados y redes delictivas, y ha contribuido en gran medida a intensificar el surgimiento de organizaciones terroristas y otros grupos armados.

La afluencia de migrantes y refugiados de Libia a la región del Sahel también ha intensificado la presión sobre las comunidades locales y las instituciones estatales, que luchan por satisfacer sus necesidades básicas y hacer frente a los retos sociales y económicos. La expansión de la delincuencia organizada y la corrupción han socavado en similar medida las instituciones estatales y el Estado de derecho, ya que las redes delictivas tratan de explotar las debilidades y lagunas de las estructuras de gobierno y de los sectores de seguridad (Micallef *et al.*, 2019: 52).

La erosión de estas instituciones ha exacerbado aún más el conflicto y la inseguridad, ya que las autoridades nacionales luchan por ejercer su autoridad y proporcionar servicios básicos a la población, ejercicios donde a menudo fracasan. A su vez, el conflicto y la inseguridad han intensificado la crisis humanitaria, ya que la población está expuesta a la violencia, los desplazamientos, la pobreza y las violaciones de los derechos humanos, con millones de personas en necesidad de ayudas humanitarias y sumidas en una pobreza exacerbada por el conflicto.

Además del crimen organizado, el conflicto libio parece haber tenido repercusiones de gran alcance en países como Mali, Níger, Nigeria, Burkina Faso o Chad, especialmente al servir como caldo de cultivo para la proliferación del terrorismo en el interior de sus fronteras. Numerosas evidencias oficiales apuntan a la desintegración del Estado en Libia, junto con la proliferación de armas, como catalizadores de un entorno permisivo para que los grupos extremistas planificaran y ejecutaran atentados ante unas autoridades nacionales incapaces de controlar algunas porciones de su territorio. En el caso de Daesh, su intento de creación de un califato en Libia en 2014 se vio favorecido por el vacío de poder en el país tras el derrocamiento de Gadafi, oportunidad que el grupo supo aprovechar para ocupar grandes ciudades, como Derna y Sirte, y establecer un bastión en el país (Warner *et al.*, 2020: 20). Sin embargo, su éxito en Libia fue efímero, ya que fue debilitado desde 2016 en adelante por las numerosas coaliciones y operaciones libias así como por la presencia de actores internacionales sobre el terreno. A pesar de su revés en Libia, Daesh consiguió proyectar su fuerza hacia otros países africanos en el cuerno de África, el Sahel y la cuenca del Lago Chad. En Nigeria, por ejemplo, Daesh estableció una relación con Boko Haram, proporcionando al grupo financiación y recursos a cambio de lealtad y fidelidad. Hasta su ruptura por cuestiones personales y actual confrontación, compartieron espacio, actividad y recursos, a medida que el poder de su rama en el África Occidental (ISWAP, por sus siglas en inglés) ha ido creciendo a un ritmo vertiginoso que ha terminado por subordinar a sus competidores. Por su parte, la rama de Daesh en el Sahel Occidental ha ido alcanzando un grado de autonomía que ha culminado en la reformulación de Estado Islámico en el Gran Sáhara (EIGS) a Estado Islámico en el Sahel (EI-Sahel o IS-Sahel) en marzo de 2022, movimiento estratégico que ha puesto fin a su dependencia orgánica de ISWAP. La evolución del grupo se ha caracterizado por una serie de adaptaciones estratégicas y tácticas en torno a las realidades locales para explotar al máximo sus vulnerabilidades y tensiones intercomunitarias, pasando de perpetrar atentados transfronterizos contra objetivos militares y civiles en Mali y Níger a combinar ataques convencionales de tipo insurgente contra su principal rival (JNIM) y milicias armadas.

Algunos ejemplos de países del Sahel que se han visto afectados por el efecto indirecto de la violencia y la inseguridad procedentes de Libia son Mali, Burkina Faso, Niger y Nigeria, donde también los grupos extremistas capitalizados por la rama de Al Qaeda en el Magreb Islámico, ahora integrado en el Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes (o coalición JNIM) o Boko Haram han podido conseguir una presencia significativa y engrosar sus recursos materiales y financieros gracias al pago de impuestos a los traficantes de drogas, la incautación de armas para promover su lucha armada o a través de la extorsión y el chantaje (Aguilera, 2022: 73). Los secuestros a cambio de rescates, práctica promovida desde principios de siglo por Al Qaeda y sus precursores en Argelia o Níger, y ahora por Boko Haram, también forma parte de esta amalgama de actividades donde terrorismo y crimen organizado se encuentran.

Si enmarcamos la relación entre el crimen organizado y el terrorismo en el paradigma posinternacional que defiende Picarelli (2006), vemos cómo hay un escenario multicéntrico donde ambos grupos criminales no encuentran una soberanía que les impida encontrar una causa común y colaborar en operaciones globales (Picarelli, 2006: 18). En esta realidad, donde bien podría contextualizarse el panorama de deterioro de la seguridad en África Occidental desde el colapso del régimen en Libia, ambos grupos criminales tienen mayor facilidad de encontrar una causa común y áreas potenciales de colaboración. Cuando tales interacciones se sincronizan y se repiten sistemáticamente, se convierte en una oportunidad de cimentar lazos más estrechos.

Fuentes consultadas por la misión interinstitucional de evaluación que las Naciones Unidas desplegó en el Sahel indicaron que parte de las armas habían sido introducidas de contrabando en la región por repatriados, especialmente por parte de antiguos combatientes de las filas del ejército libio o mercenarios durante el conflicto. Algunas de las armas, según las autoridades que informaban a la misión, podrían haber permanecido escondidas en el desierto y «venderse a grupos terroristas como Al Qaeda en el Magreb Islámico, Boko Haram u otras organizaciones delictivas» (Security Council Report, 2012: 10). Las mismas fuentes advirtieron de un aumento del comercio de armas en la región de África Occidental, manifestando un progresivo espacio compartido de actividad entre los grupos dedicados al contrabando de armas y los insurgentes. A pesar de ello, algunos países consiguieron repeler el intento de desvío de armas dentro de sus territorios. Fue el caso de Níger, cuyo ejército consiguió incautar armas, munición y explosivos sospechosos de proceder de arsenales libios a manos de combatientes retornados, traficantes de armas y terroristas de AQMI. En el caso de este último, la incautación de un convoy que transportaba 645 kg de explosivos y 445 detonadores por las autoridades de Níger alertaron que tenían como destino final el campo de AQMI en el norte de Mali, demostrando que el grupo terrorista había estado adquiriendo armamento de los arsenales libios (Security Council Report, 2012: 10).

La interacción entre las redes delictivas dedicadas al tráfico de drogas y armas y los grupos terroristas operativos en la zona se ha convertido en un importante factor de inestabilidad y violencia en el Sahel, ya que ambas se han permitido beneficiarse mutuamente de la economía ilícita libia. En marzo de 2015, nueve miembros de AQMI fueron arrestados en el norte de Níger por tráfico de drogas y armas, revelando

la investigación que habían estado vendiendo droga en el sur de Libia y que el dinero recaudado —más de medio millón de euros— era destinado a la financiación del terrorismo (Grupo de Acción Financiera Internacional, 2016: 19). La coalición JNIM, que engloba a algunos de los grupos terroristas con vínculos más desarrollados con el tráfico de drogas y el contrabando de vehículos robados (AQMI y Al Murabitún), ejerce un rol preferente como facilitador del contrabando en las zonas bajo su control y como protector del cargamento que transita la mercancía, a cambio de cuantiosas sumas que contribuyen a la financiación del grupo. También existen evidencias manifiestas que apuntan a un método empleado por AQMI basado en el reclutamiento local para el transporte de la droga a través de rutas entre Mauritania, Mali y Argelia con destino a Europa (Clarke, 2016: 5). Por su parte, Al-Shabaab forma parte de una red de tráfico de armas en Yemen, transportando municiones y armas de Yemen a Somalia a través de embarcaciones junto a miembros de Al Qaeda en la Península Arábiga (AQAP, por sus siglas en inglés). En estos y otros muchos casos, Libia asume un rol preferente como punto de paso en el suministro a Europa, o bien discurren en su territorio las actividades delictivas de los grupos armados.

Los grupos intermediarios entre el crimen organizado y el terrorismo adoptan características y naturalezas variopintas. Estas oscilan desde organizaciones sin ánimo de lucro, utilizadas como intermediarios ante socios locales que desvían financiación y material hacia los grupos violentos, hasta individuos y redes afiliadas a organizaciones extremistas que organizan la compra y entrega de bienes ilegales como drogas y armas, facilitando el tráfico a nivel interregional (Grupo de Acción Financiera Internacional, 2013: 12-25). Los señores de la guerra no deben excluirse de esta ecuación de intermediarios entre ambos sectores criminales, al tener estos individuos una mayor autonomía que los grupos criminales y terroristas, pero también que los insurgentes y las milicias (Vinci, 2007: 38).

Los movimientos terroristas con presencia regional o transnacional, como AQMI, Boko Haram y Al-Shabaab, han capitalizado las dinámicas regionales para explotar las actividades delictivas predominantes y beneficiarse de ellas, al tiempo que tratan de aumentar su influencia política y su poder militar y financiero en la zona (Reitano, Clarke y Adal, 2017). Si ponemos el foco en Daesh tanto en el Sahel (IS-Sahel) como en la cuenca del Lago Chad (a través de ISWAP), las evidencias de financiación procedentes del crimen organizado no son tan claras al respecto. En el caso de su comando central en Irak y Siria, las evidencias son numerosas con respecto a las actividades dedicadas al contrabando de migrantes. Lo mismo ocurre entre su rama en Somalia y su homólogo en Yemen en la participación de actividades de contrabando de armas. Incluso en Libia, la franquicia de Daesh utiliza el contrabando de armas, petróleo y el blanqueo de capitales para financiar sus células en la región. Sin embargo, el historial de evidencias de los vínculos de EI-Sahel e ISWAP son escasos.

Por su parte, tanto la filial de Daesh operativa en la triple frontera entre Mali, Níger y Burkina Faso como la rama en las proximidades del Lago Chad comparten una estrategia financiera de recaudación de impuestos (*zakat*), para financiar el reclutamiento de combatientes, aplican un gravamen sobre el transporte de mercancía,

excavaciones y recursos locales y llevan a cabo actividades de extorsión, robo de ganado, saqueos, donaciones y, más recientemente, secuestros a cambio de un rescate para financiar sus operaciones. En el caso de ISWAP, una de sus principales fuentes de financiación y legitimidad social pasa por gravar impuestos en el mercado legal del territorio bajo su control a transportistas, ganaderos, pescadores o agricultores, así como recompensar a aquellos comerciantes que introducen productos de contrabando. Sin embargo, cuando se trata de relacionar a estos grupos afiliados a Daesh con el tráfico o contrabando de bienes ilícitos como las drogas o las armas⁵, su uso está previsiblemente ligado al consumo y/o beneficio propio de los combatientes más que a su distribución o venta (Sampaio, 2022: 22). Por tanto, la línea de financiación del crimen organizado a las franquicias afincadas en el Sahel Occidental y la cuenca del Lago Chad no es, aparentemente, una relación de abundantes evidencias y pruebas documentales.

Con respecto a los grupos que sí cuentan con amplias evidencias de su vinculación con el crimen organizado, estas revelan un fuerte vínculo entre las economías ilícitas en Libia y el auge del terrorismo en la región del Sahel, llegando a considerar a la relación entre el crimen organizado transnacional y los grupos armados uno de los más importantes problemas de seguridad en la región de África Occidental. La proliferación de armas, drogas y otros bienes ilícitos en estas regiones se ha identificado como un factor clave que alimenta estos problemas de seguridad, teniendo a Libia en el centro del entramado delincriminal actual. El contrabando de armas, drogas y personas hacia el interior del Sahel ha creado un amplio negocio en el mercado negro y la economía sumergida, del que se han aprovechado los grupos terroristas para financiar sus estructuras y consolidar su presencia en las rutas transaharianas. La inestabilidad política y el conflicto en Libia, a su vez, han creado un vacío de poder que ha permitido prosperar esta relación de conveniencia entre los aparatos criminales y el extremismo violento, exportando desde Libia una importante fuente de inestabilidad regional.

6. Conclusiones

La economía política del comercio ilícito en Libia pone de relieve la interacción entre las dimensiones económica, política y de seguridad del conflicto, y el modo en que las economías ilícitas configuran y son configuradas por las acciones y los intereses de los actores implicados. El comercio ilícito ha demostrado representar un reto y una oportunidad para el Estado libio, al tratar de ejercer un monopolio de la violencia y estableciendo unas prácticas corruptas que alimentan la economía informal y comportamientos delictivos.

Las economías ilícitas también suponen un reto para el proceso de paz, ya que constituyen una fuente de financiación y de influencia para los grupos armados y un

⁵ A las armas traficadas que se introducen a través de las fronteras controladas por ISWAP se les suele aplicar un gravamen, mientras que casi todas las armas que utilizan son suministradas por intermediarios o saqueadas de los arsenales nacionales durante las emboscadas. Fuente: UNODC.

factor de inestabilidad e inseguridad para el Estado y la comunidad internacional. El presente documento ha puesto de manifiesto cómo los diversos actores implicados en el conflicto y en el proceso de paz, así como en la dinámica regional y mundial, seguirán configurando y siendo configurados por las economías ilícitas en Libia, por el hecho de perseguir sus propios intereses y aprovechar las fuentes de riqueza e influencia.

El actual orden político de Libia y la ausencia de un gobierno central operativo han creado un vacío de poder que ha permitido el surgimiento de una serie de grupos criminales y extremistas. El país se ha convertido en un centro de consolidación de economías ilícitas, como la trata de seres humanos, la proliferación de armas o el comercio ilegal de petróleo y recursos naturales. Estas actividades delictivas han tenido consecuencias de gran alcance, alimentando conflictos en toda la región del Sahel y contribuyendo al auge de grupos extremistas, lo cual ha abierto nuevos retos en materia de seguridad.

La falta de una estructura estatal unificada y eficaz y la ausencia de un aparato de seguridad operativo han facilitado la proliferación de estas prácticas ilícitas, ya que actores con diversos motivos y afiliaciones tratan de aprovechar el vacío de poder y las oportunidades de obtener beneficios. El comercio ilícito de petróleo, por ejemplo, ha sido un factor importante en la financiación de los grupos armados y la subversión del proceso de paz, al tratar los actores implicados de mantener su control sobre las instalaciones y terminales petrolíferas y maximizar sus ingresos.

A su vez, la proliferación de la economía ilícita en Libia ha demostrado actuar como catalizador de conflictos y el auge de extremismos en su vecindario más cercano. El Sahel ha terminado por caer víctima de la historia política y la violencia en Libia, sufriendo las consecuencias del tráfico de bienes ilícitos y la economía informal en el engrosamiento de grupos armados y organizaciones terroristas capitalizadas por agrupaciones como Al Qaeda, Daesh o Boko Haram. Los retos de la comunidad internacional son numerosos en este sentido, teniendo en cuenta que las amenazas a la seguridad corren el riesgo de ser exportadas con relativa facilidad a otros espacios. Por ello, la restauración del orden político en Libia se vuelve más necesaria que nunca, lo cual permitirá a su vez poner el foco en aquellas regiones que, como el Sahel, se encuentran sufriendo las consecuencias del extremismo violento en el interior de sus fronteras.

A partir de las conclusiones presentadas en el presente artículo, los futuros esfuerzos de investigación tienen la oportunidad de centrarse en el desarrollo de una comprensión global de las economías ilícitas presentes en Libia y sus conexiones con el terrorismo transnacional. Esto debería incluir el desarrollo de ejercicios de prospectiva para anticipar y mitigar futuras amenazas a la seguridad, así como un análisis más profundo de las relaciones geopolíticas entre los diversos actores presentes en Libia. De modo complementario, es necesario un seguimiento continuo del impacto de las economías ilícitas en la región del Sahel, con especial atención a la identificación y desarticulación de las redes financieras que sustentan a los grupos terroristas. Estas investigaciones proporcionarán información vital a los organismos militares y policiales, permitiéndoles desarrollar estrategias más eficaces para contrarrestar la proliferación

de economías ilícitas y la amenaza del terrorismo en la región. Las investigaciones futuras también tienen la oportunidad única de examinar el posible impacto de los acontecimientos regionales y mundiales —como la evolución de las estrategias de los grupos terroristas o los cambios en el equilibrio de poder entre los actores regionales— con respecto a la situación de seguridad en Libia y el Sahel.

Bibliografía

- AFP. (2022). Turkey and Libya sign maritime hydrocarbons deal. *France 24*. Disponible en: <https://www.france24.com/en/live-news/20221003-turkey-and-libya-sign-maritime-hydrocarbons-deal-1>
- Aguilera, A. (2022). Tráfico de drogas y yihadismo en África. Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo. Disponible en: <https://observatorioterrorismo.com/eedyckaz/2022/06/PROYECTO-ANA-EXTERIORES-final.pdf>
- Amnistía Internacional. (2020). Libia: Nuevas pruebas sobre personas refugiadas y migrantes atrapadas en una horrible espiral de abusos. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/press-release/2020/09/libya-new-evidence-shows-refugees-and-migrants-trapped-in-horrific-cycle-of-abuses/>
- Banco Mundial. (s.f.). Population, total - Libia. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=LY>
- Blanco, J. M. y De la Corte, L. (2013). Terrorismo y tráfico de drogas en África Subsahariana. Documento de trabajo. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2013/DIEEET01-2013_IEEE-IMDEP.pdf
- Brown, D. (2013). *The challenge of drug trafficking to democratic governance and human security in West Africa*. Strategic Studies Institute, US Army War College. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/resrep11261>
- Clarke, C. (2016). Drugs & Thugs: Funding Terrorism through Narcotics Trafficking. *Journal of Strategic Security*. Vol. 9, n.º 3, pp. 1-15.
- Conflict Armament Research. (2017). *Weapons of the Islamic State: A three-year investigation in Iraq and Syria*. Disponible en: <https://www.conflictarm.com/reports/weapons-of-the-islamic-state/>
- Departamento del Tesoro. (2018). *Treasury Sanctions International Network Smuggling Oil from Libya to Europe*. Disponible en: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/smo298>
- El-Assasy, A. (2022). Libyan Audit Bureau: 2021 Contracts Worth 35 Billion LYD. *Libya Review*. Disponible en: <https://libyareview.com/28783/libyan-audit-bureau-2021-contracts-worth-35-billion-lyd/>

- El-Gomati, A. (s.f.). *Mapping European Leverage in the MENA region*. European Council on Foreign Relations (ECFR). Disponible en: https://ecfr.eu/special/mapping_eu_leverage_mena/libya
- Freudenthal, E. et al. (2021). *No strings attached? How Europe's military support for Mali closes its eyes to abuses*. *The New Humanitarian*. Disponible en: <https://www.thenewhumanitarian.org/investigations/2021/8/26/Europe-military-alliance-Sahel-Mali>
- Grupo de Acción Financiera Internacional. (2013). *Terrorist Financing in West Africa*. FATF/OECD.
- . Grupo de Acción Financiera Internacional. (2016). *Terrorist Financing in West and Central Africa*. FATF-GIABA-GABAC. Disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Terrorist-Financing-West-Central-Africa.pdf>
- IDMC. (2022). *Libya. Internal Displacement Monitoring Centre*. Disponible en: <https://www.internal-displacement.org/countries/libya>
- International Crisis Group (2018), *Drug Trafficking, Violence and Politics in Northern Mali*. Africa Report N.º 267. International Crisis Group, pp. 1-43. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/mali/267-narcotrafic-violence-et-politique-au-nord-du-mali>
- INTERPOL. (2021). *Massive drug seizures in twin operations across Africa and Middle East*. Disponible en: <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2021/Massive-drug-seizures-in-twin-operations-across-Africa-and-Middle-East>
- Kirchgaessner, S. y Tondo, L. (2018). Malta 'fuelling Libya instability' by failing to tackle oil smuggling. *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2018/may/09/malta-fuel-oil-smuggling-libya-daphne-project>
- Lacher, W. (2023). Libya's New Order. *New Left Review*. Disponible en: <https://newleftreview.org/sidecar/posts/libyas-new-order>
- Mangan, F. (2020). *Illicit Drug Trafficking and Use in Libya*. Peaceworks. United States Institute of Peace (USIP). N.º 161. Disponible en: https://www.usip.org/sites/default/files/2020-05/20200528-pw_161-illicit_drug_trafficking_and_use_in_libya_highs_and_lows-pw.pdf
- Micallef, M. (2019). *Shifting sands — Libya's changing drug trafficking dynamics on the coastal and desert borders*. Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Pp.1-29. Disponible en: https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/11/EDMR2019_BackgroundReport_Libya.pdf
- Micallef, M. et al. (2019). *After the Storm: Organized crime across the Sahel-Sahara following upheaval in Libya and Mali*. Global Initiative Against Transnational Organised Crime. Disponible en: https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/11/After_the_storm_GI-TOC.pdf

- Noria Research. (2019). *Predatory economies in eastern Libya*. Global Initiative Against Transnational Organized Crime. Disponible en: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/06/GITOC-Predatory-Economies-Eastern-Libya-WEB.pdf>
- OCHA. (2022). *Libya Humanitarian Response Plan 2022*. ReliefWeb. Disponible en: https://reliefweb.int/report/libya/libya-humanitarian-response-plan-2022-december-2021-enar?_gl=1*17tfrcc*_ga*MTY0Njg4MjI5OC4xNjc0NTY1NjAw*_ga_E6oZNX2F68*MTY3NTkoMDYxMi4zLjEuMTY3NTkoMjEwNy42MC4wLjA.
- Ortega, P. (2021). España ataca la ruta africana de la droga en el Sahel. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2021-10-06/espana-ataca-la-ruta-africana-de-la-droga-en-el-sahel.html>
- Picarelli, J. (2006). The Turbulent Nexus Of Transnational Organised Crime And Terrorism: A Theory of Malevolent International Relations. *Global Crime*. Vol. 7, n.º 1, pp. 1-24, DOI: 10.1080/17440570600650125.
- Raineri, L. y Martini, A. (2017). ISIS and Al-Qaeda as Strategies and Political Imaginaries in Africa: A Comparison between Boko Haram and Al-Qaeda in the Islamic Maghreb. *Civil Wars*. DOI: 10.1080/13698249.2017.1413226
- Reitano, T., Clarke, C. y Adal, L. (2017). *Examining the Nexus between Organised Crime and Terrorism and Its Implications for EU Programming*. European Union. Counter-Terrorism Monitoring, Reporting, and Support Mechanism. CT-MORSE.
- Salah, H. (2023). *Already Complicit in Libya Migrant Abuse EU Doubles Down on Support*. Human Rights Watch. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2023/02/08/already-complicit-libya-migrant-abuse-eu-doubles-down-support>
- Sampaio, A. (2022). *Conflict economies and urban systems in the Lake Chad Region*. Global Initiative Against Transnational Organised Crime. Disponible en: <https://globalinitiative.net/analysis/lake-chad-region/>
- Security Council Report. (2012). *Letter dated 17 January 2012 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*.
- . (2022). *United Nations Support Mission in Libya: Report of the Secretary-General*. Disponible en: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/N2273857.pdf>
- Shaltami, O. (2019). *Petroleum System of the Murzuq Basin*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/337104180_Petroleum_System_of_the_Murzuq_Basin
- Small Arms Survey. (2020). *Global Firearms Holdings*.

- The Economist* (2019). Foreign powers are piling into Libya. Disponible en: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2019/12/12/foreign-powers-are-piling-into-libya>
- Tinti, P. (2020). *Drug trafficking in northern Mali: A tenuous criminal equilibrium. Research Paper*. N.º 14. ENACT. Disponible en: <https://enactafrica.org/research/research-papers/drug-trafficking-in-northern-mali-a-tenuous-criminal-equilibrium>
- UN News. (2018). As Security Council imposes sanctions on six human traffickers in Libya, UN chief calls for more accountability. Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2018/06/1011751>
- UNICRI. (2021). *Illicit Financial Flows and Asset Recovery in the State of Libya*. Research Paper 2021. United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute. Disponible en: <https://unicri.it/sites/default/files/2021-05/Libya%20EN.pdf>
- Unlacke, R. (2022). Libya Could Be Putin's Trump Card. *Foreign Policy*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2022/07/08/wagner-group-libya-oil-russia-war/>
- UNODC. (2021). *Drug Market Trends: Cocaine Amphetamine-type Stimulants*. World Drug Report 2021. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Disponible en: https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/WDR21_Booklet_4.pdf
- . (2023). *Global report on Cocaine 2023 – Local dynamics, global challenges*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global_cocaine_report_2023.pdf
- UNSMIL. (2023). Libya's 5+5 JMC and liaison committees approve a coordination mechanism for the withdrawal of mercenaries and foreign fighters from Libya. *Relief Web*. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/libya/libyas-55-jmc-and-liaison-committees-approve-coordination-mechanism-withdrawal-mercenaries-and-foreign-fighters-libya-enar>
- US Department of State (s.f). *Country Reports on Terrorism 2019: Libya*. Disponible en: <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2019/libya/>
- . (2022). *Trafficking in Persons Report: Libya*. Disponible en: <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/libya/>
- Vinci, A. (2007). *Warlords in the International Order: A Neorealist Approach*. The London School of Economics and Political Science.
- Warner et al. (2020). *Outlasting the caliphate: The evolution of the Islamic State threat in Africa*. CTC Sentinel. Vol. 13(11), pp.18-33.
- Witthoft, B. (2020). *Human Trafficking, Smuggling and Governance in Libya: implications for stability and programming*. USAID. Disponible en: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00WPXR.pdf

- Zaptia, S. (2017). Libyan illegal migration trafficking and fuel “king of smuggling” arrested. *Libya Herald*. Disponible en: <https://www.libyaherald.com/2017/08/libyan-illegal-migration-trafficking-and-fuel-kingpin-of-smuggling-arrested/>
- Zimmerer, M. (2019). *Terror in West Africa: a threat assessment of the new Al Qaeda affiliate in Mali*. Critical Studies on Terrorism, DOI: 10.1080/17539153.2019.1599531

Artículo recibido: 14 de febrero de 2023

Artículo aceptado: 27 de abril de 2023

Clara BAÑARES MARTÍN

*Grado en Economía y Finanzas (UAM) y máster en Paz, Seguridad y Defensa
(IUGM-UNED)*

Correo: clara.banares@icloud.com

Los grupos terroristas como agentes económicamente racionales

Terrorist groups as economically rational agents

Resumen

El problema del terrorismo va más allá de lo estrictamente militar, y es por eso que muchos de los estudios relativos a la cuestión se han centrado en lo político, lo social o lo psicológico del método. Algunos académicos se han centrado también en el aspecto financiero, indagando sobre las fuentes y canales de financiación o los costes de los atentados. Sin embargo, menos han sido los que se han apoyado en la teoría económica para su estudio. La posibilidad de estudiar esta cuestión desde la teoría económica, concretamente desde la microeconomía, arroja luz sobre el proceso de toma de decisiones de los grupos terroristas y la obtención de patrones de comportamiento, abriendo transcendentales líneas de investigación para el diseño de políticas antiterroristas más efectivas.

Palabras clave

Efficiency-security trade-off, Grupos terroristas, Racionalidad, Selección de objetivos, Microeconomía.

Abstract

The issue of terrorism goes beyond the purely military, and therefore many of the studies on this subject have focused on the political, social or psychological aspects of the method of terrorism. Some scholars have also focused on the financial aspect, studying the sources and channels of terrorist financing or the costs of their attacks. Fewer, however, have based their studies on economic theory. The possibility of analysing this issue from the point of view of economic theory, in particular microeconomics, sheds light on the decision-making process of terrorist groups, and opens up transcendental lines of research for the design of more effective counter terrorism policies.

Keywords

Terrorism financing, Efficiency-security trade-off, Terrorist groups, Rationality, Microeconomics.

Citar este artículo:

Bañares Martín, C. (2023). Los grupos terroristas como agentes económicamente racionales. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 21, pp. 193-210.

Introducción

Por lo descabellado de sus prácticas, por su naturaleza extrema, o por lo impactante de sus atentados, es común calificar a los grupos terroristas de irracionales. Su falta de humanidad nos lleva a considerar que sus actos están motivados por sesgos cognitivos, emociones intensas o creencias distorsionadas.

Sin embargo, la racionalidad no implica una evaluación ética de la acción. Lo que hace a un agente racional es su capacidad para hacer uso de un razonamiento lógico, de tal manera que, antes de actuar, hayan sido evaluados los costes y beneficios de cada alternativa posible, pudiendo así tomar decisiones que estén alineadas con sus preferencias y que maximicen su utilidad (Guerra Picamill, 2021: 34).

Basándonos en este concepto económico de racionalidad, en el presente artículo se asume que los grupos son agentes racionales. Basándonos en la teoría de la decisión, cuyo núcleo es el principio de racionalidad, bastaría con conocer los objetivos del grupo terrorista en cuestión e identificar sus restricciones, y a partir de ello, averiguar cuál sería la acción más beneficiosa para el grupo, pues según esta teoría, los grupos terroristas actuarán de manera racional y consistente con respecto a aquello que persiguen (McCormick, 2003: 482).

Si bien no es tan sencillo como esto, estudiar el problema del terrorismo desde esta perspectiva aporta lecciones valiosas e interesantes. Así, en este artículo se presenta una aproximación a la toma de decisiones en grupos terroristas y se plantean casos concretos en los que se demuestra cómo algunos de los grupos terroristas más influyentes de las últimas décadas han actuado de manera racional.

A pesar de la relevancia del enfoque teórico del presente artículo, se ha de señalar que no se trata de la solución única y final al terrorismo. La teoría de la racionalidad no es, ni mucho menos, excluyente de otras líneas de investigación. Al contrario, el estudio de las decisiones terroristas a través de esta perspectiva microeconómica aporta una pieza más al gran puzzle que supone la comprensión de este fenómeno (Herreros Vázquez, 2008: 175-176), pero ni puede ni pretende resolverlo en su totalidad, pues este requiere de una perspectiva transversal.

1. Racionalidad económica, toma de decisiones y el dilema del terrorista

Según Anderton y Carter (2009: 28), el análisis económico de todo conflicto se basa en uno o en los dos principios de *equilibrio* y de *racionalidad*. El de equilibrio hace referencia a cómo se acoplan las elecciones de diferentes actores, y se plasma en el modelo económico de la oferta y la demanda. En cambio, el de racionalidad se refiere a la forma en la que los actores toman decisiones, eligiendo intencionadamente entre todas las alternativas posibles.

Este principio de racionalidad es núcleo de la teoría de la decisión y de la teoría de la elección racional, teorías que sostienen que los actores se enfrentan a la incertidumbre a la hora de tomar decisiones y que, en ese proceso, se enfrentan diferentes compromisos (*trade-offs*) entre las diferentes opciones posibles. Estas teorías constituyen el marco de referencia del artículo, constituyendo este conocimiento un poderoso instrumento para comprender el funcionamiento de los grupos terroristas y, en consecuencia, un instrumento igualmente poderoso para tratar de combatirlos (Herreros Vázquez, 2008: 175-176).

Como se ha adelantado, los agentes racionales son aquellos que toman decisiones al ponderar los costes y la probabilidad de éxito de los diferentes resultados, eligiendo la opción que, de manera consistente con sus preferencias y dadas sus restricciones, maximice su utilidad. Y los grupos terroristas, al contrario de lo que pudiéramos creer, se comportan integrando este comportamiento racional. Sobre esta cuestión, las investigaciones de McCormick (2003), Ahmed (2018) y Shapiro (2013) aportan un buen marco de referencia para comprender la racionalidad y la toma de decisiones en los grupos terroristas.

En su artículo, McCormick (2003) argumenta que en las decisiones tomadas por los grupos terroristas entran en consideración diversos factores como el impacto político deseado, la probabilidad de éxito de un atentado, su exposición al riesgo (seguridad), los recursos humanos y financieros de los que se dispone o la seguridad interna de la organización.

En el ejercicio de su capacidad racional y durante el proceso de decisión, los grupos terroristas evalúan los costes y beneficios asociados a cada opción. Tras esta evaluación, seleccionarán la que consideren más efectiva entre todas las posibles para acercarse a sus objetivos. Esta relación fines y medios es lo que se llama la racionalidad instrumental, y se centra en la eficacia estratégica de sus acciones. En este sentido, si bien se asume que todos los grupos terroristas actúan de manera racional, las decisiones no son iguales para todos los grupos, sino que dependen de sus preferencias ideológicas concretas. Por tanto, el análisis coste-beneficio para cada grupo es diferente y, en consecuencia, el tipo y cantidad de atentados también lo son.

Esta relación entre ideología y objetivos terroristas ha sido objeto de numerosas investigaciones (Hoffman, 1995; de la Calle y Sánchez-Cuenca, 2006; Ezell, Behr y Collins, 2012; LaFree *et al.*, 2012; Ahmed, 2018; Gill *et al.*, 2018; Polo, 2019; Sierra, 2021). Dado que los atentados terroristas son una herramienta de comunicación con la que pretenden transmitir un mensaje al público objetivo e influir en él (Bordas Martínez, 2006: 103; Polo, 2019: 3), la selección de sus objetivos es una decisión estratégica (LaFree *et al.*, 2012: 27). Para este efecto, algunos autores diferencian entre dos tipos de organizaciones terroristas. Por un lado, los que consideran el terrorismo una inversión, y por otro los grupos que consideran el terrorismo como «negocio» o forma de vida (Crenshaw, 1995: 602-603; Sánchez de Rojas Díaz, 2016: 7).

El terrorismo como inversión es el que practican los grupos que, mediante la amenaza, la violencia y la provocación, buscan imponer su ideario sobre el orden establecido. Sería el concepto más aceptado de terrorismo, y también el más cercano

al terrorismo intraestatal. Con sus acciones tratan de evidenciar las debilidades del gobierno al que desean derrocar. Así, el terrorismo se considera una etapa o medio, de manera que los grupos terroristas que encajan en esta definición estarán dispuestos a abandonar el método terrorista una vez han provocado el cambio deseado (Crenshaw, 1995: 601-602). Es decir, cuando la «inversión» en terrorismo haya dado sus frutos (Esteve Mora, 2012), que consiste en alcanzar proyecto político que persigue (Asua Batarrita, 2002: 4). En una aportación del profesor Julio Bordas: si ante una acción terrorista se genera una reacción desproporcionada [...], se deriva una reacción la cual puede ir consiguiendo la legitimidad que en principio (el grupo terrorista) no tenía» (Bordas Martínez, 2006:100).

Si, por el contrario, la consecución del objetivo final tarda mucho en llegar, el grupo terrorista puede evolucionar más allá de lo ideológico. Los grupos que consideran el terrorismo como negocio pasan por un proceso de involución política, por la pérdida de cualquier tipo de orientación ideológica, para constituirse fundamentalmente en una empresa del crimen, el terror y la barbarie» (Vargas Rincón, 2008: 414). Así, el terrorismo pasa de ser un método para convertirse en un fin por sí mismo, sin prever el abandono de la violencia (Sánchez de Rojas Díaz, 2016: 8; Shaw y Mahadevan, 2018: 3).

Si los atentados terroristas son un medio para comunicar un mensaje el grupo deberá planificarlos estratégicamente en función de su meta. Es decir, deberá hacer uso de su racionalidad instrumental: elegir el mejor medio (atentado) dado su fin. En este sentido, existe una diferencia fundamental entre grupos terroristas nacionalistas y grupos terroristas religiosos.

En el caso de los grupos terroristas nacionalistas la elección de los objetivos es crucial, pues la opinión pública y el apoyo de sus simpatizantes son restricciones cruciales (de la Calle y Sánchez-Cuenca, 2006; Sánchez-Cuenca, 2007). La problemática a la hora de elegir sus objetivos es que nacionalismo y terrorismo coinciden en los presupuestos de legitimidad, tanto de la violencia como de los presupuestos que persiguen, que suelen ser de naturaleza étnica o política. Por ello, se encuentran con la necesidad de justificar las víctimas de sus atentados. De lo contrario, podrían alejarse de su meta o reducir su base de reclutamiento por la potencial falta de simpatizantes que se unan a la causa:

«Para ganarse el apoyo [...] ellos (los grupos terroristas) tienen que limitar la capacidad ofensiva y, en consecuencia, sus tácticas [...] no serán tan violentas como lo podrían ser. En tales circunstancias, cuanto más indiscriminados sean los ataques, mayor será la presión sobre el Estado, pero menor será el apoyo popular. Y cuanto más aislada esté la organización terrorista, menos amenazadora será la lucha armada para el Estado» (Sánchez-Cuenca, 2007: 301).

Sin embargo, si bien la ideología influye en la selección de objetivos proporcionando el marco de referencia y bases «morales», los ataques terroristas están restringidos, en último término por su capacidad operativa (Ahmed, 2018: 380). Los recursos financieros, los recursos humanos, la disponibilidad de armamento y materiales, la

capacidad logística del grupo terrorista y la capacitación de los miembros en, por ejemplo, tácticas de combate o fabricación de explosivos; así como la presión ejercida por las fuerzas de seguridad son restricciones operativas que pueden llegar a limitar la calidad, la frecuencia o el impacto de los atentados.

En este sentido, es ilustrativo asemejar a los grupos terroristas con empresas *sui generis* (Cramer, 2010: 10). Si bien las actividades y objetivos de las empresas y los grupos terroristas son diferentes, existen ciertas similitudes en términos de funcionamiento y comportamiento económico.

En primer lugar, tanto grupos terroristas como empresas necesitan financiación para poder operar, para lo que cada uno recurre a diferentes estrategias para obtener recursos financieros, humanos o materiales. En segundo lugar, ambos han de gestionar dichos recursos humanos y logísticos para poder llevar a cabo sus actividades. Y en tercer lugar, tanto empresas como grupos terroristas necesitan planificar y ejecutar acciones que les permitan alcanzar sus objetivos, para lo que ambos basan su funcionamiento en la toma de decisiones tácticas y estratégicas. Es decir, ambos persiguen objetivos específicos y para alcanzarlos utilizan recursos limitados, de manera que deberán servirse de su racionalidad instrumental considerando, además, las restricciones a las que se pueden enfrentar (Bonome, 2009: 16-17; Shapiro, 2013: 20).

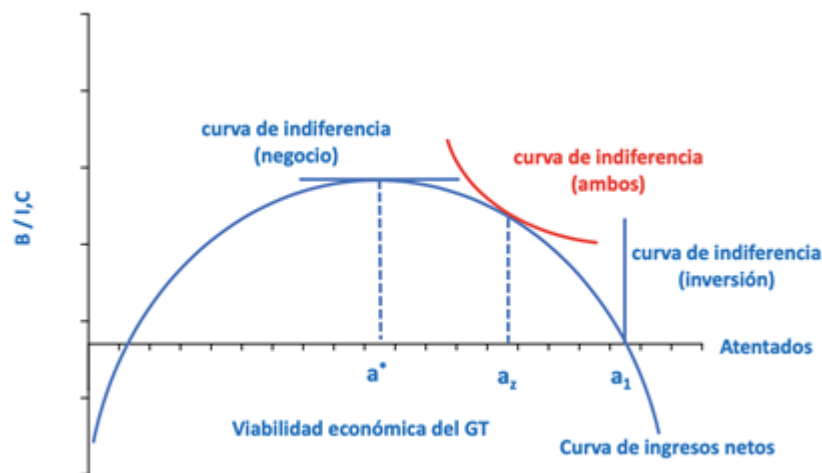


Gráfico 1. Cantidad de atentados según el tipo de grupo terrorista. Elaboración propia, adaptado de (Anderton y Carter, 2009)

Sin embargo, la diferencia con las empresas es un tipo peculiar de restricción: la necesidad de no ser descubiertos. La necesidad de mantenerse en la clandestinidad es la mayor limitación a las operaciones terroristas, tratándose el factor fundamental en la toma de decisiones racionales (Morselli, Giguère y Petit, 2007). El problema que se plantea para los grupos terroristas es que, normalmente, las acciones encaminadas a aumentar la seguridad reducen la eficiencia, y las que se orientan a aumentar la eficiencia, suelen comprometer la seguridad.

Esta tensión entre los objetivos de influencia (o de eficiencia, en términos empresariales) y los requerimientos mínimos de seguridad es lo que algunos han

denominado como el dilema entre eficiencia y seguridad (*efficiency-security trade-off*) o «dilema del terrorista» (McCormick, 2003: 496; Morselli, Giguère y Petit, 2007; Kilberg, 2011; Shapiro, 2013).

Este «dilema del terrorista» es la disyuntiva a la que se enfrentan constantemente los grupos terroristas al tener que equilibrar, por un lado, la necesidad de llevar a cabo atentados para lograr sus objetivos políticos (influencia) y, por otro, la necesidad de garantizar la supervivencia del grupo, evitando ser detenidos por las fuerzas de seguridad. Se trata de una disyuntiva o compromiso porque los grupos terroristas deben identificar la cantidad de recursos necesaria para invertir en seguridad, al tiempo que se invierte en acciones orientadas a aumentar su influencia (de la Calle y Sánchez-Cuenca, 2007: 6).

Para un entendimiento más profundo de este dilema y, por tanto, del comportamiento de los grupos terroristas, conviene desglosar los elementos que intervienen en él y que constituyen los pilares de la acción terrorista: el control de la violencia, la gestión de los recursos o capacidad operativa y la seguridad (Ahmed, 2018; Merlos Garcia, 2006; Shapiro, 2013). Los elementos de control de la violencia y gestión de los recursos integran el lado de la eficiencia, mientras que en el otro lado del dilema encontramos el pilar de la seguridad (Merlos Garcia, 2006; Shapiro, 2013), y el éxito del grupo terrorista solo se conseguirá si este actúa según el principio de racionalidad económica.

Esta relación nos remite a la conclusión de que el desempeño de los grupos terroristas no se basa en decisiones simples y arbitrarias. Se trata de un proceso complejo en el que no intervienen únicamente sus metas e ideología, sino que también entran en la ecuación su capacidad operativa y la necesidad de mantener un equilibrio adecuado entre seguridad y eficiencia. Por ello, han de sopesar cuidadosamente cada una de sus decisiones y ajustarse constantemente a los *shocks* para mantenerse seguros y operativos. De lo contrario, sucumbirán.

Por ello, gran parte de su supervivencia es la capacidad que posean para adaptarse a estos cambios. En este sentido, según (McCormick, 2003: 498) los cambios en su trayectoria táctica dependerán de su capacidad para identificar cambios y amenazas en el entorno, de su racionalidad adaptativa y de su precisión y acierto a la hora de materializar su racionalidad instrumental.

Esta idea de la racionalidad adaptativa de la que habla McCormick (2003) consiste en incorporar la información del pasado a las decisiones actuales. El término encuentra su origen en las teorías de las expectativas racionales de Muth y del Premio Nobel de Economía Robert Lucas. Estas teorías asumen que, en contextos de incertidumbre, los agentes hacen uso de toda la información disponible para actualizar sus expectativas, y a partir de estas, definen su comportamiento. Sabiendo esto, a lo que se refiere McCormick (2003: 498) es que los grupos terroristas, para alcanzar sus metas y poder mantenerse operativos y garantizar su supervivencia, han de aprender del pasado a la hora de hacer frente a los cambios y amenazas que les afectan (Ezell, Behr y Collins, 2012: 2; Ahmed, 2018: 380).

2. Racionalidad adaptativa y racionalidad instrumental: ajustes reales en grupos terroristas

Retomando a McCormick (2003) la toma de decisiones en los grupos terroristas es un proceso dinámico e iterativo en el que constantemente se establecen las preferencias, se identifica el entorno estratégico, se evalúa el abanico de opciones posibles que se ajustan a su capacidad operativa y se evalúan los costes y beneficios asociados a cada una de dichas opciones. Es decir, la vida del grupo terrorista consiste en un constante ajuste de su situación al entorno dadas sus posibilidades. Y para ello, deben ser capaces de, a partir de su racionalidad adaptativa y su racionalidad instrumental, tomar decisiones que mejoren su situación: ya sea evadir la detección, aumentar su influencia o ambas.

2.1. Decisiones en los grupos terroristas que privilegian la seguridad

En primer lugar, encontramos casos concretos en los que los grupos terroristas han aplicado de manera sistemática las lecciones aprendidas para mantener su seguridad. El caso de ETA constituye un claro ejemplo de esta racionalidad adaptativa cuando, tras las *kantadas* o «meteduras de pata» de sus combatientes, los miembros detenidos debían elaborar una especie de informe en el que detallaban en qué condiciones habían sido capturados. En este informe, señalaban en qué podían haber fallado y qué información había sido declarada a la policía. Así, ETA [Euskadi Ta Askatasuna] podía determinar en qué situación se encontraba, en qué aspectos se veía comprometida su seguridad, y qué miembros estaban en peligro, sirviendo como herramienta para evitar futuros fallos (Domínguez, 2008: 2).

En segundo lugar, los grupos terroristas pueden adoptar medidas más extremas de seguridad. En este sentido, encontramos los cambios de estructura organizativa (Arquilla and Ronfeldt, 2001). McMillan, Felmlee y Braines (2019) realizaron un estudio longitudinal en once grupos terroristas islámicos sobre cómo influye la necesidad de seguridad en las estructuras que adoptan los grupos terroristas. En su caso, los resultados concluyen que la muestra con la que se realizó el estudio sorteaba el dilema eficiencia-seguridad tendiendo a la centralización (McMillan, Felmlee y Braines, 2019: 574). Sin embargo, el artículo reunía investigaciones anteriores que apuntan a que las estructuras organizativas que más benefician la seguridad son las descentralizadas. Con ellas coincide también McCormick (2003): «cuando se trata de seguridad, más pequeño es mejor» (McCormick, 2003: 496).

La estructura jerárquica, no solo hace vulnerable al grupo terrorista, sino que amplifica las consecuencias de una posible detención policial. Este efecto amplificador se puede observar por dos vías. En primer lugar, la conexión entre los miembros de la organización puede arrastrar a más si uno es capturado, pues cuando es detenido un miembro, las fuerzas antiterroristas tratarán de identificar a la persona conectada a él justo en un nivel superior hasta llegar a la cúspide, pudiendo llegar a decapitar la organización (Kilberg, 2011: 26). En segundo lugar, este tipo de estructuras suele

ir acompañada de una burocracia ordenada que, en caso de ser interceptada, revela información que hace al grupo mostrarse más predecible y, por tanto, más fácil de ser detectado por las fuerzas antiterroristas. Así ocurrió con los papeles de Susper de ETA, que dieron pie a 103 detenciones⁶.

En esta línea, en los últimos años del IRA Provisional [Irish Republican Army], sus integrantes trataron de aumentar el secretismo y la seguridad mediante la sustitución de una estructura militar estándar por una forma de organización descentralizada y celular (Hannigan, 1985: 32). Sin embargo, quizás el caso más evidente en el que un grupo terrorista ha modificado su estructura para aumentar su seguridad es el de Al Qaeda después del 11-S.

Los esfuerzos antiterroristas que intentaron acabar con Al Qaeda tuvieron como consecuencia la descentralización del grupo y la creación de su «marca» (Bourekba, 2021: 2), resultando en lo que Hoffman (2004: 551) denomina «enigma terrorismo-contraterrorismo». Este enigma se refiere a la situación en la que las medidas por parte de las fuerzas de seguridad mejoran, que fuerza a los grupos terroristas a evolucionar para adaptarse al nuevo entorno, adoptando estructuras que les permitan sortear las condiciones que hacen su entorno operativo menos favorable para su supervivencia (Hoffman, 2004: 551).

«Quizás el mayor logro de Al-Qaeda haya sido el cambio de imagen que se ha dado a sí misma. [...] Ha pasado a ser una entidad más o menos unitaria y casi burocrática a algo más parecido a una ideología [...], ha pasado de ser una entidad que [...] podía ser destruida [...] a un movimiento transnacional menos tangible» (Hoffman, 2004: 552).

Esta «evolución estratégica del terrorismo yihadista» (Calvente Moreno, 2022: 306) ha tenido implicaciones más allá de su descentralización en diversas franquicias. Su transformación ha llevado aparejados desafíos que debían ser abordados para satisfacer su deseo de influencia a la par que se trataba de mantener su seguridad. En consecuencia, su mayor reto se convirtió en asegurar su durabilidad, para lo que necesitaba de nuevos ataques que le permitieran «mantener su relevancia como fuerza en la política internacional y para aumentar su poder de coerción e intimidación» (Hoffman, 2004: 551). Así, las franquicias que se fueron creando (Al Qaeda en la Península Arábiga, Al Qaeda en el Magreb Islámico, Jemaah Islamiya, etc.) sirven a los intereses locales, además de los propios, y debido a su difusión territorial, el resultado es una sensación de omnipresencia del movimiento, lo que refuerza su mensaje de terror (Calvente Moreno, 2022: 305; Khan, Ullah Khan and Auf, 2022: 1901).

Si bien la descentralización de Al Qaeda fue una reacción a la amenaza a su seguridad, ha tenido un impacto positivo (de manera indirecta) en su eficiencia. Esto indica que las decisiones tomadas para privilegiar un lado de dilema del terrorista no excluyen

⁶ Los papeles de Susper contenían de manera encriptada toda la información de ETA: diseño de operaciones, refugios seguros, registro de miembros y de la cantera, planes, decisiones tomadas, modificaciones estructurales, etc.

poder privilegiar al otro indirectamente a pesar de que mantengan, por regla general, una relación inversa (McCormick, 2003).

2.2. Decisiones en los grupos terroristas sobre cambios de objetivos y cambios de estrategia

Entre los grupos terroristas actuales que han tomado la decisión de cambiar de manera significativa su *modus operandi* a causa del dilema entre seguridad y eficiencia encontramos al Daesh. Inicialmente, la estrategia del grupo consistía en la conquista territorial de Siria e Irak para el establecimiento de un califato. Sin embargo, con el transcurso del conflicto y el debilitamiento relativo de su presencia en la región a causa de la presión militar, Daesh adaptó su estrategia y sus tácticas a la nueva situación.

La pérdida de territorio y la intensificación de medidas de contraterrorismo llevaron al grupo a preferir objetivos blandos. La elección de objetivos menos defendidos permite una mayor libertad táctica y margen de maniobra, lo que dificulta la acción de las fuerzas de seguridad para anticiparse, además de generar un gran impacto, de manera que tanto seguridad y eficiencia se ve han visto favorecidas para el grupo yihadista. Además, este cambio brinda a los grupos terroristas una amplia gama de objetivos posibles, lo que ha permitido al Daesh mantener su capacidad operativa y actuar en gran variedad de escenarios como conciertos, estadios, estaciones o restaurantes (Hoffman, 2004: 551; Europol, 2016: 8), teniendo como resultado muertes masivas entre la población civil.

Así, el cambio de *modus operandi* o de la selección de objetivos en los grupos terroristas de corte yihadista parece responder a una mayor presión en su seguridad, en virtud del dilema terrorismo-contraterrorismo (Hoffman, 2004), siendo, por lo tanto, resultado de su racionalidad adaptativa. Sin embargo, en el caso de los grupos terroristas nacionalistas parece más el resultado combinado de su racionalidad adaptativa con su racionalidad instrumental. Esta tesis nos remite de nuevo a las diferencias entre los grupos terroristas que consideran el terrorismo como negocio o los que lo consideran como inversión y al control de la violencia, uno de los elementos que integra el dilema del terrorista. Los ejemplos más paradigmáticos de las últimas décadas de este tipo de terrorismo son el IRA Provisional y ETA.

Los casos vasco e irlandés pasaron por lo que Sierra (2021) ha denominado como la «socialización del sufrimiento», por la que cualquier ciudadano pasaba a ser objetivo de sus atentados. En este sentido, ambos se enfrentaron a problemas de eficiencia dado que esta pérdida de legitimidad resta poder de influencia sobre la audiencia, lo que supone un menor poder relativo del grupo terrorista con respecto al Estado (Sánchez-Cuenca, 2007: 301).

En el caso de ETA, los atentados indiscriminados derivaron en «una mayor distancia entre el recurso de la violencia y las bases sociales abertzale (Sierra, 2021: 13). En este sentido, resulta interesante el estudio de Sánchez Cuenca (2007: 301), en el que demuestra

cómo el apoyo electoral de Herri Batasuna, el brazo político de ETA, aumentaba ante los anuncios de tregua de ETA. Este rechazo por parte de la sociedad hacia diferentes grupos terroristas a causa de la falta de justificación de sus se observó tanto en ETA como en el IRA (Hannigan, 1985: 32; de la Calle y Sánchez-Cuenca, 2006: 6; Shapiro, 2008: 8) y las FARC [Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia]:

«Durante el período 1992-2002 las cosas cambiaron debido, sobre todo, al declive de los secuestros. Esta fuente de financiación se enfrentó a crecientes problemas de legitimidad en la sociedad vasca que, desde el inicio de la década de los noventa, toleró cada vez menos el sufrimiento que ocasionaban, hasta el punto de que, desde 1993, [...] se desarrolló una campaña específica de rechazo [...] y una de sus consecuencias fue que ETA dejara de realizar secuestros en 1994 y 1995»(Buesa Blanco, 2016: 35 - 36).

La deslegitimación de que fueron objeto los secuestros en la sociedad colombiana desde el final de la década de los noventa tuvo como resultado una reducción drástica de este tipo de acciones entre las FARC(Buesa Blanco, 2016: 41).

Ante la percepción de estos grupos terroristas de que la violencia estaba limitando su capacidad para acercarse a sus objetivos y de que la desaprobación pública ponía en peligro su viabilidad a largo plazo, tanto el IRA como ETA navegaron el dilema del terrorista inclinándose hacia la eficiencia, lo que les permitió poner más presión sobre el Estado (Sánchez-Cuenca, 2007: 298; 301). En este sentido, ambos cambiaron tanto de objetivos como de estrategia.

En ambos casos hubo una fase inicial caracterizada por un rápido aumento de las víctimas mortales, alcanzando un pico, que fue seguida de una segunda fase de descenso repentino (Sánchez-Cuenca, 2007: 297). Esta fase de descenso fue acompañada de un salto cualitativo hacia los llamados *hard targets* y una diversificación de su estrategia que combinaba la acción violenta con la participación en las urnas. Así, surgieron el Sinn Féin (IRA) y Herri Batasuna (ETA), estrategia que los investigadores del conflicto irlandés han denominado *Armalite-Ballot Box* (Hannigan, 1985; McAllister, 2004).

Esta combinación de terrorismo y participación política es un ejemplo de medida tomada para aumentar la eficiencia, resultado de la racionalidad instrumental, es decir, la elección del método que haga más probable alcanzar la meta del grupo terrorista en cuestión (McAllister, 2004: 140). Además, se trató de una estrategia especialmente exitosa para el IRA, pues la separación ficticia entre este y el Sinn Féin permitió la negociación con un gobierno que se negaba a hacerlo con terroristas (McAllister, 2004: 141), llegando a tener este grupo político un papel decisivo en el Acuerdo de Viernes Santo.

2.7. Decisiones sobre sus fuentes de financiación

Además de la importancia de la financiación en los grupos terroristas por ser factor habilitante en los grupos terroristas (aunque no tanto en el caso de los lobos solitarios) para poder adquirir material, planear atentados o reclutar personal, los grupos

terroristas ponen especial atención en sus decisiones financieras ya que gran parte del régimen antiterrorista global se centra en ellas. La Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Ley de *Patriot Act* del Congreso de Estados Unidos, la creación de listas de terroristas y de grupos terroristas, el aumento de la cooperación internacional para compartir información financiera y de inteligencia, así como el fortalecimiento de las sanciones internacionales contra países sospechosos de patrocinio al terrorismo son algunos ejemplos de la importancia de esta cuestión.

Al igual que en el resto de decisiones, en las decisiones financieras de los grupos terroristas el balance entre eficiencia y seguridad que motiva el presente artículo también está presente. Los grupos terroristas toman decisiones sobre sus fuentes de financiación, buscando la maximización de beneficios al mínimo coste para garantizar la viabilidad económica de sus operaciones, al tiempo que tratan de minimizar el riesgo, pues ello aumentaría el coste de seguridad. Por ello, para financiar sus actividades, los grupos terroristas sopesan muy cuidadosamente sus elecciones financieras en cuanto a la obtención y movilización de recursos.

Para la elección de los canales estos grupos valorarán entre las diferentes alternativas⁷, según parámetros como el riesgo, la velocidad de transferencia, el volumen de los fondos, la simplicidad del canal o los costes asociados (Wittig, 2011: 9; Freeman and Ruehsen, 2013: 6), gestionando el equilibrio entre eficiencia y seguridad.

Sobre las fuentes, los grupos terroristas operan con una estructura financiera diversificada, tal como hacen las empresas legítimas, que les permite minimizar los riesgos de detección, adaptarse a cambios en su entorno y gozar de cierta autonomía financiera. Sin embargo, a diferencia de las empresas, recurren a fuentes tanto legales como ilegales (Shelley, 2020: 7). Pudiera sorprender la elección de fuentes ilegales, sin embargo, es precisamente una estrategia que responde tanto a su racionalidad instrumental como a su racionalidad adaptativa.

Como resultado de su racionalidad instrumental, los grupos terroristas elegirán las fuentes de financiación que, de entre todas las posibles, les permitan obtener la mayor cantidad de recursos al menor coste posible. En su disyuntiva entre eficiencia y seguridad, y tras realizar una evaluación de los costes y beneficios de cada una de las fuentes de financiación posibles, elegirán aquellas con las que puedan maximizar los beneficios al mínimo coste para garantizar la viabilidad económica de su actividad violenta. Al mismo tiempo, buscarán también aquellas fuentes que presenten el mínimo riesgo de detección, aunque ello reduzca su eficacia.

En ese balance entre seguridad y eficiencia, la extorsión, el secuestro, el narcotráfico, el contrabando de armas, trata de seres humanos, expolio artístico, robos o fraude con tarjeta de crédito (Azcona Pastor, Re and Azpiazu, 2011: 241; McMillan, Felmlee and Braines, 2019: 560; Brady *et al.*, 2022: 71-92), se presentan como fuentes atractivas de

7 Algunas alternativas son el transporte físico de dinero, creación de empresas pantalla, introducción en el sistema bancario, sistemas paralelos al sistema financiero como redes *hawala*, etc.

ingresos para los grupos terroristas. Aunque de elevado coste potencial, estas vías están sujetas escasa o nula regulación y supervisión, lo que les permite evadir la detección por parte de las autoridades financieras, mantener un perfil bajo. Además suele tratarse de vías más rentables que las legales por el riesgo asociado (Ogueri Ibekwe, 2022: 64). Otra de las razones por la que la financiación por vías ilegales es atractiva para los grupos terroristas es la disponibilidad de financiación que no sería posible legalmente, como es el caso del patrocinio estatal (Passas and Giménez-Salinas Framis, 2007: 3; Sanchez Medero, 2008: 51; Levi, 2010: 654; Buesa Blanco, 2016: 4).

Sin embargo, el cálculo coste-beneficio de las decisiones de financiación terrorista es complicado. Si bien las fuentes ilícitas presentan importantes atractivos, su calificación de ilegales aumenta aún más los costes ya que, independientemente de acabar financiando a grupos terroristas, a diferencia de las fuentes legales, estas fuentes constituyen por sí mismas una figura delictiva, de manera que, en caso de ser detectados, el delito sería doble. Es lo que desarrolla Masciandaro (2007): como en cualquier actividad financiera ilegal, la financiación de los grupos terroristas está sujeta a una categoría especial de costes de transacción», que se deben a que el aumento de ingresos relativos aumenta la probabilidad del descubrimiento del delito y, por tanto, de incriminación» (Masciandaro, 2007: 1, 4). Además, los grupos terroristas nacionalistas, si deciden financiarse a través del impuesto revolucionario o rescates por secuestros, se enfrentan a potenciales problemas de legitimidad.

Masciandaro (2007) argumenta que los grupos terroristas enfrentan costes significativos como pueden ser el coste de negociación con los proveedores o el coste de información para asegurarse de que las fuentes de financiación sean confiables. A pesar de ellos, la elección de las fuentes ilegales sigue siendo una estrategia racional y efectiva, pues son menos rastreables en comparación con las fuentes legales y proporcionan flexibilidad a los grupos terroristas. Por esta misma necesidad de reducir los costes de seguridad, los grupos terroristas recurren también a otras formas de financiación como las criptomonedas y las plataformas de crowdfunding en Internet (FATF, 2015: 15), que facilitan el anonimato.

Por otro lado, la financiación ilegal como resultado de su racionalidad adaptativa se explica por el hecho de que los grupos terroristas modifican su comportamiento cuando existe legislación que afecta a su eficiencia o a su seguridad (LaFree *et al.*, 2012: 10). En este sentido, parte las barreras a la financiación legal por parte de los grupos terroristas se debe al endurecimiento de las regulaciones financieras y medidas de diligencia debida en el sector financiero. Si bien son necesarias para prevenir la financiación del terrorismo, crea un dilema en las instituciones financieras ya que los grupos terroristas tienden a financiarse por la vía ilícita dado que dichas medidas aumentan los costes de seguridad. Ello empuja a que los grupos terroristas busquen nuevas formas de financiación que es permita seguir planificando y operando en la clandestinidad.

Esta constante adaptación de los grupos terroristas remite directamente a una revisión del actual régimen financiero antiterrorista. Si bien este enfoque ha tenido un éxito notable en la prevención del terrorismo, se enfrenta a limitaciones y desafíos

en su implementación y resultados que se deben, sobre todo, a la falta de cooperación internacional y a limitaciones en los planos técnico y jurídico.

3. Conclusiones

A lo largo de las páginas anteriores se ha comprobado que en las decisiones de los grupos terroristas intervienen numerosos elementos, la mayoría de los cuales son susceptibles de ser influenciados. En este sentido, la relevancia del enfoque basado en la racionalidad, tanto adaptativa como instrumental, para el estudio del terrorismo radica en la comprobación de que las decisiones tomadas por grupos terroristas no son arbitrarias, sino que son el resultado de un cuidadoso cálculo entre costes y beneficios de cada posible acción. Sin embargo, la práctica totalidad de las medidas de contraterrorismo se centra en combatir su financiación. Este régimen, aunque efectivo, se enfrenta a importantes problemas de implementación y limitaciones, de manera que se vuelve insuficiente.

Por esta razón, las pistas que proporciona el estudio de los grupos terroristas a través de la teoría de la decisión y de la racionalidad se presenta de gran utilidad para complementar este régimen, en combinación con lo aportado por otras disciplinas como la psicología, la sociología, o la política. Se ha analizado, a través del análisis de tres tipos de medidas que favorecen, bien la seguridad, bien la eficiencia, e incluso ambas, cómo algunos de los grupos terroristas más influyentes de las últimas décadas han gestionado la disyuntiva entre eficiencia y seguridad, al tiempo que tomaban en consideración otras restricciones de tipo ideológico, operativo o logístico.

El último tipo de decisiones analizadas han sido las financieras, concretamente la decisión de los grupos terroristas de financiarse a través de fuentes ilegales. Se ha llegado a la conclusión de que esta decisión responde a una estrategia tanto instrumental como adaptativa, a la luz de las actuales restricciones a la financiación a las que se enfrentan los grupos terroristas. Tras este análisis, y con los casos de estudio anteriores, queda patente que el actual régimen antiterrorista, centrado eminentemente en la financiación de estos grupos, es insuficiente.

En este sentido, el análisis del dilema del terrorista dirige directamente hacia una estrategia dual que mantenga los esfuerzos para incapacitar financieramente a los grupos terroristas, al tiempo que trate de influir en aquellos elementos sobre los que se pueda influir y ejercer presión, dado que, como actores racionales, los grupos terroristas actúan ante las medidas de seguridad.

Gracias al estudio del fenómeno del terrorismo a través de la racionalidad, se han podido obtener patrones sobre sus vulnerabilidades y puntos débiles, así como acercarnos a una mayor comprensión de la lógica tras su funcionamiento, lo que permite predecir, hasta cierto punto, su comportamiento. Así, se sabe que la tendencia actual los grupos terroristas yihadistas es hacia los llamados *soft targets*, pues para estos segundos, ello beneficia tanto la eficiencia como la seguridad. Es decir, que

aún sopesando los beneficios que le ofrece la vía ilegal con la probabilidad y costes de ser detenidos, siguen atentando. Ello indica que el coste no es lo suficientemente elevado. Por ello, no se trata tanto de aumentar la cantidad de medidas, sino la calidad o contundencia de estas, incidiendo en aquellos puntos susceptibles de influenciar.

Por ello, esta estrategia dual consiste en mediante una amenaza creíble, aumentar el coste de verse envuelto en el delito de financiación del terrorismo, tanto penal como diplomático, si el sujeto es un Estado. Dado que el resultado del cálculo coste-beneficio es diferente para cada grupo según las circunstancias que le rodean, el aumento del coste variará en cada caso.

A pesar de dicha variación, si se considera esta estrategia disuasoria es, precisamente, porque todos los grupos se comportan de manera racional y reaccionan a los cambios en su entorno de seguridad.

Bibliografía

- Ahmed, R. (2018). Terrorist Ideologies and Target Selection. *Journal of Applied Security Research*. Taylor & Francis, 13(3). DOI: 10.1080/19361610.2018.1463140.
- Anderton, C. H. y Carter, J. R. (2009). *Principles of conflict economics: A primer for social scientists, Principles of Conflict Economics: A Primer for Social Scientists*. Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9780511813474.
- Arquilla, J. and Ronfeldt, D. (2001). *The new terrorism*.
- Arquilla, J., Ronfeldt, D. F. and United States. Department of Defense. Office of the Secretary of Defense. (2001). *Networks and netwars : the future of terror, crime, and militancy*. Rand.
- Asua Batarrita, A. (2002). Concepto jurídico de terrorismo y elementos subjetivos de finalidad. Fines políticos últimos y fines de terrorismo instrumental. *Estudios Jurídicos en Memoria de José María Lindón*. Bilbao, Universidad de Deusto. Disponible en: https://www.academia.edu/36191949/concepto_juridico_de_terrorismo_y_elementos_subjetivos_de_finalidad._fines_politicos_ultimos_y_fines_de_terror_instrumental
- Azcona Pastor, J. M., Re, M. y Azpiazu, M. D. (2011). *Sociedad del bienestar, vanguardias artísticas, terrorismo y contracultura : España-Italia (1960-1990)*. Dykinson.
- Bonome, M. G. (2009). *La racionalidad en la toma de decisiones: Análisis de la teoría de la decisión de Herbert A. Simon, La racionalidad en la toma de decisiones: Analisis de la teoría de la decisión de Herbert A. Simon*. DOI: 10.4272/978-84-9745-459-9.
- Bordas Martínez, J. (2006). Reflexiones sobre la organización mercurial del terrorismo yihadista en la sociedad caleidoscópica actual. *Revista de Derecho Penal y Criminología*. 2.^a Época. Disponible en: <https://revistas.uned.es/index.php/RDPC/article/view/24938>

- Bourekba, M. (2021). Al Qaeda después de Bin Laden: descentralización y adaptación. *CIDOB*. Disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2021/al_qaeda_despues_de_bin_laden_descentralizacion_y_adaptacion
- Brady, S. et al. (2022). *Countering terrorism financing. Center of Excellence Defence Against Terrorism (COE-DAT)*. DOI: 10.1177/002070200506000102.
- Buesa Blanco, M. (2016). *Financiación del terrorismo, ICE. Revista Económica*. DOI: 10.3917/ridp.803.0561.
- Calvente Moreno, M. D. (2022). La transformación del movimiento yihadista global. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 19. Disponible en: <https://revista.ieee.es/article/view/4332/5553>
- Cramer, C. (2010). Racionalidad económica y terrorismo: una fórmula explosiva, *Análisis Político*. Vol. (70), pp. 3-24.
- Crenshaw, M. (1995). *Terrorism in context*. Pennsylvania State University Press.
- Calle, L. de la y Sánchez Cuenca, I. (2006). *The production of terrorist violence: analyzing target selection within the IRA and ETA*. Estudios / Working Papers (Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales).
- Domínguez, F. (2008). *La adaptación de ETA ante la respuesta antiterrorista*.
- Europol. (2016). *Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks*. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/content/ectc>
- Ezell, B. C., Behr, J. y Collins, A. (2012). Identifying Factors that Influence Terrorist Decisions and Target Selection. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*. Vol. 9(1). DOI: 10.1515/1547-7355.1974.
- FATF. (2015). Emerging Terrorist Financing Risks. *Emerging Terrorist Financing Risks FATF Report* (October). Disponible en: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf>
- Freeman, M. y Ruehsen, M. (2013). I . Articles Terrorism Financing Methods : An Overview. *Perspectives on Terrorism*. Vol. 7(4). Disponible en: <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/279/562>
- Gill, P. et al. (2018). Terrorist Decision Making in the Context of Risk, Attack Planning, and Attack Commission. *Studies in Conflict and Terrorism*. Taylor & Francis. Vol. 43(2). DOI: 10.1080/1057610X.2018.1445501.
- Guerra Picamill, I. (2021). *Aplicación de la Teoría de Juegos a conflictos internacionales*. Disponible en: <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/125125/TFG-3444-GUERRA PICAMILL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hannigan, J. A. (1985). *The Armalite and the Ballot Box : Dilemmas of Strategy and Ideology in the Provisional IRA*. Vol. 33 (1 October).

- Herreros Vázquez, F. (2008). Confianza, elección racional y teoría de juegos. En: *Economía, sociedad y teoría de juegos*.
- Hoffman, B. (1995). Holy terror: The implications of terrorism motivated by a religious imperative. *Studies in Conflict and Terrorism*. Vol. 18(4). DOI: 10.1080/10576109508435985.
- Hoffman, B. (2004). The Changing Face of Al Qaeda and the Global War on Terrorism. *Studies in Conflict and Terrorism*. Vol. 27(6). DOI: 10.1080/10576100490519813.
- Khan, A., Ullah Khan, H. y Auf, A. (2022). An Insight Into Global Terrorist Groups : An Empirical Analysis Of Their Structure And Economic Conditions. *Higher Education Comission (HEC)*. Vol. 19(3). Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/361136086_An_Insight_Into_Global_Terrorist_Groups_An_Empirical_Analysis_Of_Their_Structure_And_Economic_Conditions?iepl%5BgeneralViewId%5D=gooteOrwLnbcAHxISiCWp7kAkeiYUHJVNYU3&_iepl%5Bcontexts%5D%5Bo%5D=searchReac
- Kilberg, J. (2011). *Organizing for Destruction: How Organizational Structure Affects Terrorist Group Behaviour*.
- LaFree, G. et al. (2012). Spatial and Temporal Patterns of Terrorist Attacks by ETA 1970 to 2007. *Journal of Quantitative Criminology*. Vol. 28(1). DOI: 10.1007/s10940-011-9133-y.
- Levi, M. (2010). Combating the Financing of Terrorism A History and Assessment of the Control of “Threat Finance”. *The British Journal of Criminology*. Oxford Academic. Vol. 50(4). DOI: 10.1093/bjc/azq025.
- Masciandaro, D. (2007). *Black Finance: The Economics of Money Laundering*. DOI: 10.2139/ssrn.970184.
- McAllister, I. (2004). “The Armalite and the ballot box”: Sinn Fein’s electoral strategy in Northern Ireland. *Electoral Studies*. Vol. 23(1). DOI: 10.1016/j.electstud.2003.10.002.
- McCormick, G. H. (2003). Terrorist decision making. *Annual Review of Political Science*. Vol. 6 (1), pp. 473-507. DOI: 10.1146/annurev.polisci.6.121901.085601.
- McMillan, C., Felmlee, D. and Braines, D. (2019). Dynamic Patterns of Terrorist Networks: Efficiency and Security in the Evolution of Eleven Islamic Extremist Attack Networks. *Journal of Quantitative Criminology*. Springer US. Vol. 36(3). DOI: 10.1007/s10940-019-09426-9.
- Merlos Garcia, A. (2006). *La dinámica transnacional del terrorismo yihadista: globalización estructural y atomización operativa*.
- Morselli, C., Giguère, C. and Petit, K. (2007). The efficiency/security trade-off in criminal networks. *Social Networks*. Vol. 29(1). DOI: 10.1016/j.socnet.2006.05.001.

- Ogueri Ibekwe, E. (2022). Unbundling Illicit Activities and the Operations of Terrorist Organizations.
- Passas, N. y Giménez-Salinas Framis, A. (2007). *La financiación del terrorismo de Al-Qaeda: mitos y realidades, Inteligencia y Seguridad*. DOI: 10.5211/iys.2.article4.
- Polo, S. M. T. (2019). The quality of terrorist violence: Explaining the logic of terrorist target choice. *Journal of Peace Research*. Vol. 57(2). DOI: 10.1177/0022343319829799.
- Sánchez-Cuenca, I. (2007). The dynamics of nationalist terrorism: ETA and the IRA. *Terrorism and Political Violence*. Vol. 19(3). DOI: 10.1080/09546550701246981.
- Sánchez de Rojas Díaz, E. (2016). Las nuevas “viejas guerras” entre el terrorismo y la insurgencia. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- Sanchez Medero, G. (2008). Las Fuentes de Financiación Legales e Ilegales de los Grupos Terroristas. *Revista Política y Estrategia*, N.º 112, pp. 50-74.
- Shapiro, J. N. (2008). Bureaucracy and Control in Terrorist Organizations, *International Politics*.
- Shapiro, J. N. (2013). *The terrorist's dilemma : managing violent covert organizations*. Princeton University Press.
- Shaw, M. y Mahadevan, P. (2018). When terrorism and organized crime meet. *Policy Perspectives*. Vol. 6 (October). Disponible en: https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2018/10/PP6-7_2018-1.pdf
- Shelley, L. I. (2020). Illicit trade and terrorism. *Perspectives on Terrorism*. Vol. 14(4).
- Sierra, J. R. (2021). Terrorismo, Legitimidad y Militancia: Un Análisis Discursivo sobre ETA. *Dados*. Vol. 64(4). DOI: 10.1590/dados.2021.64.4.246.
- Vargas Rincón, A. (2008). Una mirada a la agrupación originalmente revolucionaria que se transformó en terrorista. *Criminalidad*. Vol. 50(1).
- Wittig, T. (2011). *Understanding terrorist finance*. DOI: 10.1057/9780230316935.

Artículo recibido: 4 de noviembre de 2022

Artículo aceptado: 24 de mayo de 2023

Guillermo MOYA BARBA

Graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Correo: gmoyab@yahoo.es

El Consejo de Seguridad en la construcción de paz de los Estados fallidos, una discusión doctrinal

The Security Council in peacebuilding in failed states, a doctrinal discussion

Resumen

El Consejo de Seguridad de la ONU es el órgano encargado del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, siendo este el único órgano que puede emitir resoluciones vinculantes para los Estados miembros de la organización. En este artículo analizaremos cuál ha sido el papel de este órgano en el denominado «proceso de construcción de paz», entendiendo por tal la construcción de paz posbélica en los denominados «Estados fallidos» o «en colapso». Para ello, rescataremos algunas teorías destacables como la teoría del mal menor de Michael Ignatieff, o la teoría de la necesidad, la codicia y el credo de William Zartman y Cynthia Arnson, y analizaremos cómo ha sido la evolución doctrinal de esta clase de Estados y qué elementos hay que tener en consideración a la hora de establecer una discusión sobre la construcción de la paz en estos territorios en el marco de actuación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Palabras clave

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Proceso de construcción de paz, Estado fallido, Estado en colapso, Seguridad y paz internacionales.

Abstract

The UN Security Council is the body responsible for the maintenance of international peace and security, and is the only body that can adopt resolutions that are binding on UN member states. In this article, we will analyse the role of this body in the so-called “peacebuilding process”, which is understood as post-war peacebuilding in so-called “failed” or “collapsed” states. To this end, we will look at some notable theories such as Michael Ignatieff’s theory of the lesser evil, or William Zartman and Cynthia Arnson’s theory of necessity, greed and creed, and we will analyse the doctrinal evolution of this type of state and the elements that should be taken into account when establishing a discussion on peacebuilding in these areas within the framework of the United Nations Security Council.

Keywords

United Nations Security Council, Peacebuilding process, Failed state, Collapsed state, International peace and security.

Citar este artículo:

Moya Barba, G. (2023). El Consejo de Seguridad en la construcción de paz de los Estados fallidos, una discusión doctrinal. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 21, pp. 211-228.

I. Introducción

La construcción de la paz es un proceso crucial para lograr la estabilidad y el desarrollo sostenible en cualquier país afectado por conflictos armados. Sin embargo, este concepto (*peacebuilding*) es ampliamente discutido y, según el International Peace Institute (IPI), puede entenderse en dos sentidos: uno negativo, referido a la ausencia de guerra, o positivo, que engloba metas como la reparación de las estructuras sociales y políticas, poniendo el foco en la reconciliación (International Peace Institute, 2009: 4). En este sentido, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) juega un papel fundamental en la promoción de la paz y la seguridad internacional. Sin embargo, la legitimidad, credibilidad y eficacia de este órgano ha sido cada vez más puesta en entredicho conforme los acontecimientos iban sucediendo y las Naciones Unidas se mostraban inoperantes ante varios de ellos.

El fin del presente trabajo es dar luz de la acción del CSNU, principal órgano de Naciones Unidas en respecto al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, en relación a la construcción de paz de los denominados «Estados fallidos» o «Estados en colapso», presentando su evolución desde el periodo de la post-Guerra Fría hasta la actualidad con la guerra de Ucrania. Uno de los objetivos de este trabajo es mostrar cómo distintos autores han abordado la cuestión de los Estados fallidos y su integración en la agenda de securitización internacional, de la mano de Estados Unidos y, por otra, cómo han estudiado el proceso de construcción de la paz en estos territorios, teniendo a África como el principal campo de estudio.

La metodología del trabajo se basará en estudiar, de forma cronológica y desde la década de los noventa, la acción (o inacción) de las Naciones Unidas, a través del CSNU, en los diferentes acontecimientos históricos que han tenido lugar y que tienen que ver con conflictos armados que han requerido de una respuesta internacional. Durante este primer estudio, se examinarán cómo distintos autores han tratado la cuestión de los Estados fallidos y en colapso y cómo estos conceptos se integraron en la agenda de securitización internacional desde el 11-S, en el marco de la «guerra contra el terror».

En el segundo apartado trataremos de examinar cómo distintos autores, en una cronología diferente, han tratado de estudiar el fenómeno de los Estados fallidos y en colapso dentro de un campo de estudio centrado en el continente africano. De sus principales aportaciones, destacaremos los elementos más importantes de cara a que se tengan en consideración cuando hablemos del proceso de construcción de paz.

El tercer apartado del trabajo consistirá en estudiar al CSNU como órgano y saber cuáles son sus principales limitaciones para hacer valer su posición como encargado de mantener la paz y seguridad internacionales. En el transcurso del trabajo, trataremos de poner en relación y contexto los textos y autores examinados, con sus principales aportaciones para, así, entender cuál ha sido el punto de vista de la doctrina a este proceso de construcción de paz. Este apartado está estrechamente relacionado con el cuarto, puesto que realizaremos un breve *excursus* sobre qué ha supuesto la actual

guerra de Ucrania para considerar o no al CSNU como el órgano ideal en materia de construcción de la paz.

Por último, el quinto apartado irá dirigido a revisar el propio concepto de construcción de la paz y extraer de determinados autores algunas ideas clave para un entendimiento correcto del término y, al mismo tiempo, saber en líneas generales cuál es el estado de parte de la doctrina que estudia este proceso.

2. Los primeros signos de inoperancia y los Estados fallidos

El concepto de Estado fallido es usado frecuentemente en la literatura; por ejemplo, Gerald B. Helman y Steven R. Ratner, en 1992, lo concebían como aquél que es «totalmente incapaz de sostenerse como miembro de la comunidad internacional» (Helman y Ratner, 1992: 3), y la necesidad de «salvar» a estos Estados fallidos radica no tanto en proteger a las personas que habitan dentro de estos territorios, como en «contener» la expansión de la anarquía y el caos que reinan en estas áreas del planeta, que suelen ser países pertenecientes al África subsahariana o, en el momento de escribir el texto de los autores a que nos referimos, 1992-93, la zona de los Balcanes y algunas zonas del Sudeste Asiático.

Estos autores, de hecho, ponen el foco del origen de este fenómeno en el proceso de descolonización post-Segunda Guerra Mundial y la excesiva permisibilidad que se le dio al principio de autodeterminación de los pueblos entonces. En palabras de los autores, «Self-determination, in fact, was given more attention than long-term survivability» (Helman y Ratner, 1992: 4). Esta «balcanización» de la comunidad internacional, a largo plazo, no era sostenible bajo la premisa de estos autores, puesto que su supervivencia se vio amenazada una vez que resultaron «inútiles» una vez finalizada la Guerra Fría y disuelta la Unión Soviética (URSS) en 1991. No es casualidad que la década de los noventa fuera una de las etapas más inestables en la historia de la segunda mitad del siglo XX; el apoyo que recibieron estos países por parte del bloque capitalista, por un lado, y por el bloque comunista, por el otro, para garantizar la contención del bloque rival y extender las áreas de influencia que les eran propias, propició que estos Estados pudieran sobrevivir. Desde esta perspectiva, los autores ya alertaban de las deficiencias estructurales de estos Estados independientes, como la corrupción, las instituciones defectuosas, o una economía atrasada.

Es en esta etapa, 1992-1993, cuando el ex secretario general de Naciones Unidas Boutros-Ghali utilizó el concepto de *post-conflict peace-building*, desarrollándolo y en el que integraba distintas fases de actuación postconflicto: la reconstrucción de las instituciones e infraestructuras, y la creación de lazos pacíficos de beneficio mutuo entre las distintas naciones. En resumen, el concepto *post-conflict peace-building* pretende hacer referencia a todas aquellas acciones encaminadas a impedir que un conflicto que ha finalizado resurja en un territorio determinado (Boutros-Ghali, 1992: 8). El ex secretario, en este sentido, expresa el reconocimiento manifestado por la Carta de Naciones Unidas del papel preponderante del CSNU en materias

relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, pero también expresa la importancia de otros órganos, ente ellos, de la Asamblea General (AGNU) en cuestiones de índole similar, dentro del marco de sus respectivas competencias.

Durante la década de los noventa se sucedieron numerosos conflictos intraestatales, es decir, conflictos internos, los cuales, muchos de ellos terminaron internacionalizándose (guerra del Golfo) o regionalizándose (Sierra Leona); en esencia, estos conflictos internos tuvieron consecuencias en el resto de la comunidad internacional. El papel de las Naciones Unidas en manejar estos acontecimientos ha sido tildado frecuentemente de fracaso; ejemplo de ello son autores como David Cortright y George A. Lopez (2000), Michael L. Cornell (2000) o Adam LeBor (2008). En efecto, los resultados han sido realmente contundentes y, fruto de ello fue el impulso que se le dio al concepto de «Responsabilidad de Proteger» (R2P) en la Cumbre Mundial de 2005, como medio para solventar el fracaso ocurrido en la década anterior. Bajo esta doctrina, si un Estado no quiere o no puede proteger a su población de los crímenes más atroces de la humanidad —genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica—, el deber de actuar e intervenir en aras de acabar con dichos crímenes corresponde a la Comunidad Internacional (Naciones Unidas, 2005). Se refuerza, así, la idea de que la soberanía estatal no es ilimitada, sino que ante determinados acontecimientos que violan de una forma especialmente grave las normas *ius cogens* del derecho internacional. En este sentido, cabe remarcar que el Acta fundacional de la Unión Africana del año 2000, en su artículo 4.h), establece como uno de los principios de la organización «El derecho de la Unión de intervenir en un Estado miembro por decisión de la conferencia, en algunas circunstancias graves, tales como el genocidio» (Acta fundacional de la Unión Africana, 2000).

Algunos de estos resultados tan contundentes fueron el fracaso en Somalia, actualmente un Estado sumido en el caos, Irak, con la controvertida intervención de 2003; la ex Yugoslavia y Kosovo con acontecimientos tan recordados como la matanza de Srebrenica y la intervención de la OTAN; o, por último, el genocidio de Ruanda de 1994. Realmente, durante la década de los noventa, no fueron las Naciones Unidas las que obtuvieron un mayor éxito en operaciones del mantenimiento de la paz, sino que fue en Liberia y Sierra Leona donde la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) actuó de una manera eficiente para estabilizar la situación (Ruys *et al.*, 2018: 442; Cook, 2003: 3). La actuación del CSNU fue realmente activa durante esta década, aunque incierta una vez vistos los resultados con retrospectiva. Si bien, tal como nos muestra este gráfico de *The Humdrum Use of Ultimate Authority: Defining and Analysing Chapter VII Resolutions* de Patrik Johansson, el número de resoluciones aprobadas en el marco del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas aumentó notablemente, no fueron mejores los resultados y, además, hubo ocasiones en que se realizaron actuaciones sin la preceptiva autorización de este órgano, como en el caso de Kosovo (Ruys *et al.*, 2018: 597).

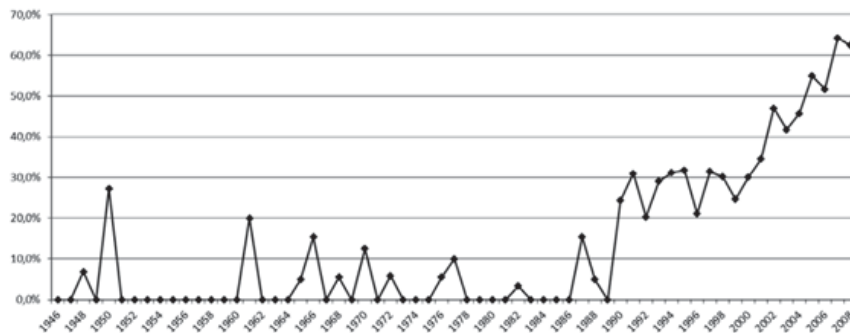


Gráfico 1. Resoluciones del Capítulo VII como porcentaje de todas las resoluciones del Consejo de Seguridad por año, 1946-2008 (Johansson, 2009: 16).

Una vez iniciado el siglo XXI, el 11 de septiembre de 2001, tuvieron lugar varios atentados terroristas en suelo estadounidense (11-S) que provocaron una gran conmoción para gran parte de los Estados de la comunidad internacional, en especial, para el principal perjudicado, Estados Unidos. La «aparición» de un nuevo enemigo, con unas características totalmente diferentes a los enemigos convencionales, puesto que esta vez carecían de una base territorial definida, hizo tener que redefinir la estrategia que se iba a seguir por parte del gigante americano. Así, la administración Bush declaró la «guerra contra el terror» y elaboró una Estrategia de Seguridad Nacional inédita, con conceptos como la guerra preventiva, o el de Estados fracasados para incorporarlos a la agenda de securitización internacional.

Con el discurso de la «guerra contra el terror», los Estados fallidos se convirtieron en parte de la agenda de securitización internacional, como una amenaza para la seguridad y paz internacionales puesto que daba pie al refugio y expansión de grupos terroristas (Mateos Martín, 2019: 55). Ya que no podían enfrentar directamente el problema (los grupos terroristas), al carecer estos de una estructura única y de una base territorial, se pretendía atacar a todos aquellos Estados propicios para albergar a esta clase de grupos disruptivos entre sus fronteras. Esta Estrategia de Seguridad Nacional atribuía a estos Estados «fracasados» ciertas características que los convertían en presas fáciles de las redes terroristas, tales como la corrupción, las instituciones débiles o la pobreza.

Todos lo sucedido durante la década de los noventa, junto con el 11-S, hizo cristalizar una grave preocupación en el artículo del politólogo Christopher Clapham en «The Challenge to the State in a Globalized World», de 2002. En esta lectura, el autor pretende integrar esta cuestión de los Estados fallidos y en colapso en un contexto más general: la evolución de la estatalidad. De esta forma lo expresa el autor en varios fragmentos: «Individual instances of state failure and collapse must be placed within a broader appreciation of the evolution of statehood within the international system» (Clapham, 2002: 775); o «Yet there were good reasons why much of the world had not previously possessed states» (Clapham, 2002: 778). Como veremos en el siguiente apartado, África fue y es el campo de estudio por excelencia para tratar la cuestión de los Estados fallidos, y Clapham no es ajeno a este hecho:

«In much of Africa —to revert to a part of the world with especially challenging problems of state formation— the historic weakness or absence of states has been compensated for through the development of

other mechanisms for assuring human welfare on the one hand, and social control on the other» (Clapham, 2002: 778-779).

Tal vez la década de los noventa fuera uno de los primeros signos del fracaso del modelo estatal en varias regiones del planeta, fundamentalmente en África como consecuencia del proceso de descolonización. ¿Cómo se traslada esto al proceso de construcción de la paz? Como observaremos, entre las propuestas para la reforma del CSNU, además de la retirada del derecho de veto (algo poco plausible), se encuentra la relativa al respeto del principio de equidad geográfica en la composición del mismo. Cuando el CSNU fue inaugurado en 1945, el número de Estados en la comunidad internacional era reducido con respecto ahora. Sin duda, el proceso de descolonización provocó un aumento significativo en el número de Estados y, por ende, de personas bajo su protección. En los próximos años, el crecimiento demográfico en África será exponencial y, si tenemos en cuenta que la mayoría de resoluciones aprobadas por el Consejo tienen como marco territorial o geográfico al continente africano, la reforma del CSNU en este sentido parece de lo más prioritaria.

3. África como campo de estudio

Desde los ataques del 11-S se sucedieron numerosas intervenciones internacionales en Estados considerados como frágiles o en colapso, como Libia, Irak o Afganistán, y se iniciaron numerosas operaciones de paz en países de África, tanto en la zona del Sahel (Mali, Sudán), operaciones autorizadas por el CSNU. Operaciones de la misma índole se sucedieron en otras zonas del globo, como en Haití, India/Pakistán o Timor Oriental (Naciones Unidas, s.f.). Sin embargo, África ha sido, sin duda, la región del planeta donde más operaciones de paz se han sucedido. A partir de este momento, distintos autores marcan los atentados del 11-S como un punto de inflexión en la securitización de los Estados fallidos y en colapso, lo que está íntimamente relacionado con otros que su objeto de estudio es el CSNU el encargado, según la Carta de Naciones Unidas, de mantener la paz y la seguridad internacionales. A partir de 2001-2002, varios autores comenzaron a publicar sus textos sobre Estados fallidos, convirtiendo a África, en el proceso, en el campo de estudio por excelencia.

Robert I. Rotberg, en 2002, en su obra *Failed States in a World of Terror*, hace referencia a que no solo hay que tener en cuenta estas causas «estructurales» para entender la naturaleza o el comportamiento de estos Estados, sino que también hay que atribuir cierta importancia al comportamiento de los individuos (Rotberg, 2002: 128). No son poco conocidos los que fueron líderes de Estados africanos como Siad Barre en Somalia, Mobutu en la República Democrática del Congo, Al-Bashir en Sudán, o Charles Taylor en Sierra Leona; las políticas de estos Estados suelen caracterizarse por ser clientelares y de patronaje, con niveles de corrupción realmente elevados (Cooper, 2019: 259). En este mismo sentido, Jesús Díez Alcalde habla de esta agencia de los líderes políticos africanos cuando afirma que

«En este contexto, los dirigentes africanos no fueron capaces de gestionar esta nueva realidad, y, además, construyeron sus proyectos nacionales de espaldas o enfrentados a la mayoría de su población, que ya sufría una endémica pobreza, se ahogaba en el subdesarrollo, y a la que difícilmente alcanzaban los parabienes de la ansiada independencia» (Díez Alcalde, 2015: 30).

La politización del estamento militar en África, por su parte, ha supuesto una tendencia regional muy elevada; incluso en actualidad, hay Estados que, aunque el gobierno sea civil, la influencia militar sigue siendo realmente notable, como en el caso de Nigeria, desarrollado por el profesor Eduardo Carreño Lara en *¡Soldados, a sus cuarteles! Hacia una Gobernanza Política en Nigeria*. En este contexto, el profesor Lara habla de la necesidad de una «reforma de las relaciones cívico-militares» (Carreño Lara, 2015: 10), factor esencial que debe ser tenido en cuenta en el proceso de construcción de la paz en Estados donde la presencia de lo militar haya sido o sea de gran influencia en la sociedad. El clima de violencia generado por las sucesivas guerras civiles acontecidas, por la pobreza derivada en necesidad y en codicia, genera un comportamiento individual y colectivo predeterminado y basado en la supervivencia y en el propio interés, dejando en un segundo plano principios morales o los valores denominados «democráticos». Es en esta pugna por promover valores relacionados con los derechos humanos, la democracia o la libertad de mercado que organizaciones regionales como la Unión Africana o la Asociación de Naciones de Asia Suroriental (ASEAN) encuentran grandes obstáculos.

Cuatro años después, Cynthia Arnson y William Zartman publicaron *Economías de guerra: la intersección de necesidad, credo y codicia*, donde establecen una interesante interrelación estructura-agencia, en donde la debilidad del Estado, cuestión estructural, se interrelaciona con la codicia, un factor de los individuos situados en la cúspide de la administración política estatal, y que en muchas ocasiones, en los Estados africanos, suelen ser de la rama militar. Esta codicia resulta en el acaparamiento de recursos que resultan escasos y, por tanto, en la necesidad de las personas por recibir recursos que son esenciales para su supervivencia. El credo es usado como sinónimo de identidad; como señalan los autores, la necesidad o el credo no son suficientes, por sí solos, para desembocar en un conflicto, sino que es necesario que se presente un escenario de suma cero para ello (Arnson y Zartman, 2006: 133). A diferencia del CSNU, organizaciones regionales y subregionales como la Unión Africana o la CEDEAO, entre otras, son más cercanas a este tipo de problemáticas y, por tanto, pueden enfocar mejor las prácticas a acometer para solucionar los conflictos derivados de esta tríada (necesidad-credo-codicia). No son pocos los argumentos de los Estados africanos, ya sea por razones cuantitativas o de otra índole, para aumentar el número de asientos en el CSNU, de acuerdo con el principio de equidad geográfica que promueve la Carta de Naciones Unidas.

Timothy Raeymaekers, en su obra *Collapse or order? Questioning state collapse in Africa* (2005), se remite a las definiciones de Zartman (1995) y Clapham (2002) sobre Estado fallido y Estado en colapso. Para el primero, «Estado en colapso» es aquella

situación donde la estructura, autoridad y orden normativo se vienen abajo y deben ser reconstruidos de alguna forma (Zartman, 1995: 1). Para el segundo, «Estado fallido» es aquel incapaz de cumplir con las funciones estatales centrales, lo que requiere un estudio más profundo sobre cuáles son esas funciones (Clapham, 2002: 776); no obstante, Raeymaekers no hace mención a dichas funciones esenciales del Estado, lo que sí hacen, en cambio, Arnson y Zartman. En su citada obra, los autores señalan que «las quiebras de la gobernanza generan motivos de queja» (Arnson y Zartman, 2006: 131), una gobernanza basada en el desempeño de unas funciones básicas o, como también podemos extraer, en la provisión de unas necesidades básicas (pues en el texto los autores señalan que el desempeño de unas funciones básicas y la provisión de unas necesidades también básicas están directamente relacionados con la incidencia de los conflictos armados). Así, la función de un gobierno eficaz debe ser proveer de las necesidades básicas de su población, esto es, «cualidades generales que requieren las personas para vivir» (Arnson y Zartman, 2006: 132). Sin embargo, es necesaria una mayor concreción para poder determinar cuándo un Estado es fallido o en colapso. Los autores no dan una definición clara de lo que es una necesidad básica, lo único que aportan es que son requisitos para poder vivir. Resulta un acierto por los autores el no realizar una determinación concisa de lo que estas necesidades son o deberían ser, puesto que nos adentramos en un ámbito realmente subjetivo, pues para cada persona estos conceptos tendrán un contenido más o menos distinto.

Recientemente, los textos publicados se han basado en recoger conceptos utilizados por anteriores autores para analizar cuestiones relacionadas con los Estados fallidos y proponer nuevos enfoques o matizaciones de los mismos; principalmente con fines analíticos. En su texto *Africa and International Relations: Assembling Africa, studying the world* (2016), Rita Abrahamsen desarrolla lo que denomina el «assemblage approach», y busca exponer las falsas ideas de la biblioteca colonial, estudiando conceptos como Estado, sociedad, o «lo internacional». Por último, los autores Kevin C. Dunn y Morten Bøås (2017), y Noel Twagiramungu *et al.* (2019), publicaron sendos artículos en los que pretendían redefinir o matizar algunos conceptos que ya habían surgido en las etapas anteriores. En sus respectivas obras, los autores exponen diferentes ideas falsas del imaginario africano desde el punto de vista europeo.

Los primeros autores exponen claramente que cuando hablamos de insurgencias en el continente africano, aunque hablemos de ellas dentro de los llamados «Estados en colapso», no podemos hablar de una ausencia de gobernanza, sino de un «ambiente de modalidades competitivas de gobernanza» (Dunn y Bøås, 2017: 5). Esto es así porque estos movimientos, ya sean reformistas, secesionistas, liberacionistas o incluso el auge de los señores de la guerra —esta colectivización de movimientos insurgentes que realizan Bøås y Dunn nos ayuda a ordenar la realidad— no son ajenos a los cambios sociopolíticos, económicos y normativos, sino todo lo contrario: destruyen y crean otros sistemas de acuerdo a sus principios actuantes, pero siempre en un marco de competitividad por la gobernanza. Por otra parte, en el artículo de Twagiramungu *et al.*, los autores nos exponen la idea de que los conceptos de guerra civil y conflicto interestatal son «demasiado limitados como para capturar las particularidades de las guerras en África», así como conceptos como actores estatales

y no estatales no son tan fáciles de distinguir en un contexto de conflicto armado (Twagiramungu *et al.*, 2019: 2-6).

4. Idoneidad del Consejo de Seguridad para cumplir con su mandato

El 26 de junio de 1945 se le asignó al CSNU la responsabilidad de preservar la paz y seguridad internacionales (art 24.1 de la Carta). La importancia de este órgano se basa en las actuaciones que este realiza durante su vida, a través de sus resoluciones, en especial, las que atañen al artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas, relativo a la prohibición del uso de la fuerza para el arreglo de las controversias internacionales. En dichos documentos el CSNU posee una gran discrecionalidad, muchas veces cuestionada, para autorizar medidas con el fin de hacer cumplir a los Estados una serie de obligaciones, en la mayoría de casos, relacionadas con la protección de los Derechos Humanos. El principal problema que observaremos en la práctica del Consejo, es la superioridad decisoria que poseen los cinco miembros permanentes gracias al derecho de veto del que gozan, permitiéndoles, en numerosas ocasiones impedir la salida a la luz numerosas resoluciones que, en principio, no les son favorables, anteponiendo claramente su condición de país soberano y la seguridad nacional, sobre la internacional. Es el conocido como «pecado original» del CSNU.

En este contexto de desigualdad entre Estados dentro de Naciones Unidas, Barnett y Finnemore expresan en su capítulo «Political Approaches» de 2007, el papel de la organización como una «herramienta de las grandes potencias» (Barnett y Finnemore, 2007: 43). Los autores enuncian, hacen una clara referencia —y una crítica— a los cinco miembros permanentes del CSNU con derecho a veto: Rusia, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y China, pero no solo refiriéndose a su grado de control del CSNU, sino del aparato completo de Naciones Unidas: «as a consequence, if someone wants to know what the UN will do, the place to look is not New York, but Washington, London, Paris, Beijing and Moscow» (Barnett y Finnemore, 2007: 43).

No obstante, no podemos entender el veto y, en general, la superioridad de cinco Estados sobre los 191 restantes como algo casual, sino como un producto de la causalidad. Una teoría que deberían tener en cuenta estos autores es la «teoría del mal menor», que Michael Ignatieff desarrolla en su texto *El mal menor: Ética política en una época de terror* de 2004. Así, estos privilegios fueron aceptados por la Comunidad Internacional que decidió adherirse a la Carta, como un «mal menor» a no tener dentro de la organización a las principales potencias con armas nucleares, cuyos efectos ya fueron observados en Hiroshima y Nagasaki. Tal y como expone Ignatieff,

«Las malas consecuencias no son siempre previsibles, por lo que, al elegir el camino del mal menor, puede que tengamos que dar palos de ciego, sabiendo que, por desgracia, las buenas intenciones no pueden eximirnos de culpa cuando se produzcan malas consecuencias» (Ignatieff, 2004: 30).

Es importante destacar que la idea del derecho de veto no surge por primera vez en la Carta de las Naciones Unidas, sino que ya existía un instrumento similar en su predecesora, en la entonces Liga de Naciones. En efecto, el Consejo de la Liga requería para la aprobación de sus decisiones, la unanimidad de todos sus miembros (Pacto de la Sociedad de Naciones, 1919) (salvo en las cuestiones de procedimiento). El paso de la unanimidad total de los miembros del Consejo de la Liga, al derecho de veto parcial por varios Estados del CSNU fue, por tanto, a su vez una imposición como un acatamiento de las grandes y pequeñas potencias ante un nuevo orden internacional, el cual quedaría prefijado en los diversos actos preparatorios a la Carta de las Naciones Unidas, en concreto, las Conferencias de Dumbarton Oaks y Yalta de 1944 y 1945.

Con el inicio de la Guerra civil de Siria en 2011, en el contexto de las Primaveras Árabes, los sistemáticos vetos de Rusia (y en parte también de China) supusieron el principal obstáculo del CSNU para intervenir en el conflicto (Menéndez del Valle, 2016). Esta ausencia del órgano más importante de las Naciones Unidas para mantener la paz y seguridad internacionales en un conflicto tan devastador como ha sido (y continúa siendo) el sirio, con una trascendencia internacional realmente impactante, supuso un duro ataque al sistema de Naciones Unidas que, ya en 2003, el asesor de Bush, Richard Perle, había decretado la «muerte» de la organización (Perle, 2003). La actual guerra de Ucrania, como veremos, ha procedido a asestar otro duro golpe, no solo al CSNU, sino a todo el sistema de Naciones Unidas.

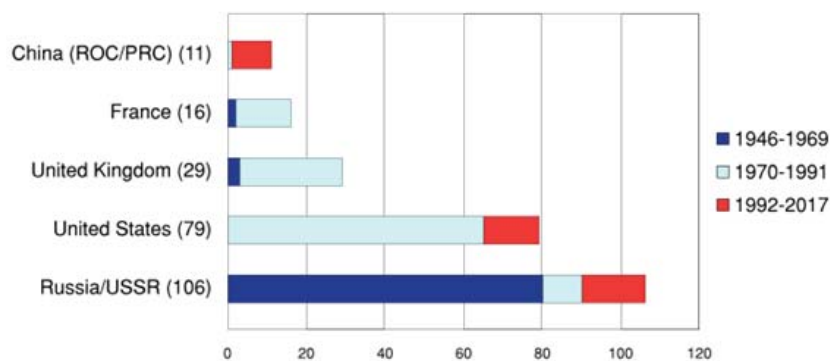


Gráfico 2. Resoluciones vetadas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Fuente: Wikipedia).

Años más tarde, en 2019, Lättilä y Ylönen, publicaron *United Nations Security Council reform revisited: a proposal*; los autores no solo se centran en el veto, sino en otras deficiencias internas del CSNU, como lo son la desigualdad, la exclusividad, el sistema de asientos rotatorios, y el sistema de representación (Lättilä y Ylönen, 2019: 166). A partir de estos factores, los autores proponen un «Modelo regional a dos niveles» (*Two-Layered Regional Model*), donde plantean afrontar factores como la exclusividad, mediante la posibilidad de que todos los Estados miembros de Naciones Unidas puedan participar en los debates del Consejo; enfatizar en el principio de igualdad soberana y, por tanto, abolir el derecho de veto y cualquier otro privilegio; y reforzar la representación de los distintos grupos regionales acorde con la realidad. Junto a este modelo, los autores ponen de manifiesto otras iniciativas llevadas a cabo por determinados grupos de Estados, en aras de una futura reforma del Consejo.

Sin embargo, desde una perspectiva realista, esto parece todavía muy alejado de una posibilidad plausible.

5. La guerra de Ucrania, el último gran golpe al Consejo de Seguridad

La guerra de Ucrania, iniciada el 24 de febrero de 2022 con la invasión por parte de fuerzas militares rusas de suelo ucraniano, ha supuesto, sin lugar a dudas, una reafirmación de lo que en años se venía divisando: las Naciones Unidas son inoperantes cuando las grandes potencias así lo deciden. Una de las características más novedosas de esta guerra es que tiene como actor principal a Rusia, un miembro permanente del CSNU. En este caso, el uso de su veto estaba prácticamente asegurado, y así fue. Rusia vetó sendos proyectos de resolución en el marco del CSNU¹, lo que obligó a dictar una resolución en el marco de la «Unión pro Paz», cuyos orígenes se remontan a 1950, y que brinda la posibilidad de realzar una sesión extraordinaria en la AGNU en materias propias del CSNU cuando este devenga inoperante por abuso del derecho de veto de sus miembros permanentes. Sobre la capacidad y uso del derecho de veto ruso en sede del CSNU para bloquear los proyectos de resolución sobre Ucrania habla el profesor Ved P. Nanda (2023) e Ivan Levy (2023). El primero destaca el desafío al que hacíamos mención de que la parte agresora, reconocida internacionalmente en la AGNU, sea un miembro permanente del Consejo (P. Nanda, 2023: 306); por su parte, Levy considera que este acontecimiento ha acrecentado la necesidad de plantearnos un cambio en la composición y/o prerrogativas de los miembros más privilegiados del CSNU (Levy, 2023: 171-173). En suma, la literatura es clara respecto a la necesidad de una reforma del órgano encargado de mantener la paz y seguridad internacional, y que acontecimientos como los acaecidos en Siria y Ucrania reafirman esta posición.

Ahora bien, aunque la resolución Unión pro Paz otorga la posibilidad a la AGNU de tratar asuntos de competencia del Consejo, esta atribución de competencias no es total, puesto que esta sigue pudiendo dictar únicamente recomendaciones y, por tanto, sus resoluciones no son vinculantes para los Estados. Sin embargo, desde el punto de vista de la geopolítica, las reuniones extraordinarias de la AGNU y las votaciones de sus resoluciones de condena a la agresión por parte de Rusia, sirvieron para poner sobre el tablero las posiciones de cada uno de los Estados de la comunidad internacional, siendo muy pocos los que votaron en contra de la resolución; entre ellos, Siria y Nicaragua.

6. La construcción de paz

Tras haber examinado las lecturas referentes a la idoneidad del CSNU para hacer frente a su mandato, a los Estados fallidos y en colapso como amenaza para la paz y

¹ Estos proyectos de resolución vetados son el S/2022/155 de 25 de febrero de 2022, un día después del inicio de la agresión rusa a Ucrania; y el S/2022/720 de 30 de septiembre de 2022.

seguridad internacionales, y al contexto regional africano como campo de estudio en el proceso de construcción de la paz, pasaremos a analizar la construcción de la paz posbélica en sí misma considerada, para lo que Óscar Mateos (2019) utiliza el concepto de «paz liberal».

En primer lugar, hemos de entender que la construcción de la paz o *peacebuilding*, siguiendo el modelo de Johan Galtung en 1976, no es más que la última fase de un proceso al que la preceden dos fases anteriores: la primera, la *peacekeeping* o mantenimiento de la paz, en épocas de paz o estabilidad, y la *peacemaking*, esta concebida como aquellas políticas o esfuerzos realizados por poner fin a un conflicto armado en curso. Por tanto, llegado al estadio de la construcción de paz, significa que los anteriores intentos de mantener la paz y cesar un conflicto armado han fracasado. Además, en cada una de estas fases las actuaciones y los sujetos que las ejecutan son distintos; el CSNU toma partido en las dos últimas (*peacemaking* y *peacebuilding*), siendo prioridad de los propios Estados y, en su caso, de las organizaciones regionales e internacionales creadas para tal efecto, mantener una cierta estabilidad alejada de un posible conflicto bélico, tanto interestatal como intraestatal.

En segundo lugar, no debemos equiparar totalmente a los Estados fallidos o en colapso con los sujetos pasivos de la construcción de paz; Ucrania no es un Estado fallido pues tiene la capacidad de hacer frente a sus funciones más esenciales; tampoco es un Estado en colapso (todo esto visto con anterioridad al inicio de la guerra) pues sus instituciones gozaban de una cierta estabilidad, hecho reconocido por la Unión Europea en el marco de una posible adhesión del país europeo oriental a esta organización regional. Existen situaciones en que Estados con cierta estabilidad pueden ser parte directa de un conflicto armado, incluso en Europa. Así, la guerra de Ucrania ha demostrado ser un golpe de realidad al idealismo imperante en organizaciones como Naciones Unidas o la Unión Europea, un golpe que demuestra que, aunque la Carta de Naciones Unidas haya prohibido expresamente la guerra como un método de resolución de controversias, para ciertos sujetos continúa siendo una alternativa para proteger sus intereses más legítimos y perseguir sus intereses como último recurso.

En la construcción de paz juegan muchos factores —geográficos, climáticos y de diversidad étnica, religiosa y lingüística— que no se tienen en cuenta por los textos que se abordan, sino que la mayoría se centraba en otros, como los dilemas inherentes a la construcción de la paz (Paris y Sisk, 2011), las críticas al propio concepto de «paz liberal» (Mateos Martín, 2019), o la cuestión del género en el proyecto de construcción de paz liberal (Giménez-Arrieta, 2016). Sin embargo, como bien establecen los textos de Paris y Sisk y de Óscar Mateos, un conocimiento de la realidad local es crucial para una construcción de la paz sostenible (Paris y Sisk, 2011: 8; Mateos Martín, 2019: 61).

Siguiendo a Paris y Sisk, el proyecto de construcción de la paz en un entorno posbélico debe ser un proyecto sostenible, donde se persiga una paz positiva y no solo una mera ausencia de guerra. Este objetivo debe pretenderse llevar a cabo mediante una reestructuración del contrato social de las poblaciones de estos territorios devastados por la guerra, y para ello las «misiones sucesivas» (Paris y Sisk, 2011: 13) de las que nos habla Paris y Sisk, deben tener su propio ámbito de estudio, pues conforman un

área de análisis propia debido a su naturaleza e importancia. Pese a estar de acuerdo con este aspecto, creo que debería plantearse otro dilema: el dilema de la legitimidad, es decir, quién tiene legitimidad y bajo qué discurso para constituir tales misiones sucesivas, para iniciar la reestructuración social, y quién decide quién debe gobernar el futuro territorio posbélico.

Los dilemas inherentes a los propios participantes de construcción de la paz son igual de importantes que los inherentes a los dilemas del propio proyecto, pues hay que preguntarse quién lleva a cabo tales proyectos, y para ello el «dilema del género» debería incluirse entre los demás, puesto que en los procesos de construcción de la paz se desarrollan numerosas tomas de decisiones en órganos colegiados, mediante votaciones, y el género debe ser tenido en cuenta a la hora de incluirlo en estos órganos, como, por ejemplo, el principio de paridad en los órganos colegiados.

En relación a Óscar Mateos, como concluye en su texto, no se debe caer en la «sobreproblematización» (Mateos Martín, 2019: 77) de los proyectos de intervención humanitaria y reconstrucción de paz, pues la doctrina del mal menor que hemos mencionado tiene perfecta cabida en este sentido. Ni una visión pesimista ni optimista deberían ser las utilizadas como gafas para enfocar este proyecto, sino que debería tomarse un enfoque empírico, puesto que se trata de un proyecto que debe evolucionar y podemos analizar los efectos observables que deja a su paso, observando patrones que, si bien no deben ser extrapolados a otros terrenos debido a las múltiples diferencias que pueden haber en relación al contexto histórico, componentes étnicos y religiosos, no hacen posible la extrapolación de los métodos específicos a otros espacios. Sin embargo, un análisis empírico de los efectos de los proyectos de construcción de la paz, desde mi opinión, nos permitirá observar cuáles son las áreas de mejora y que deben reestructurarse en dichos proyectos (el género en los órganos de toma de decisiones, determinadas cuestiones de logística de las intervenciones, o cierto personal necesario en estos procesos de construcción de la paz, entre otros).

Un texto que puede ayudar a entender esta propuesta de estudio empírico es *Conflicto palestino-israelí ¿Más proceso que paz?*, del profesor Álvarez Ossorio, en el que explica la evolución del conflicto israelí-palestino desde sus inicios tras la ruptura del plan de partición propuesto por Naciones Unidas en 1947, hasta la situación en el año 2011. Durante este análisis, el profesor nos muestra las diferentes iniciativas que han tenido lugar para poner fin al conflicto, como el proceso de Oslo, o la Iniciativa de Paz Árabe entre otros, pese a que ninguno consiguió poner fin a este conflicto y alcanzar un acuerdo entre ambos bandos, ni siquiera reducir la violencia entre los contingentes (Álvarez Ossorio, 2011: 46). Esta conclusión que realiza Ossorio se basa en estudios empíricos de campo, que tienen en cuenta el número de víctimas, el número y la forma de los atentados y de los conflictos que tienen lugar. Además, en comparación con los textos de los autores anteriores, Ossorio no centra el problema en la estatalidad, sino en una relación de poderes entre actores, una relación que no ha podido ser modificada por las distintas iniciativas presentadas en su obra (Álvarez Ossorio, 2011: 46). Así, aunque el Estado se encuentre en el centro de la discusión, en el conflicto israelí-palestino la verdadera cuestión se halla en cómo modular las

relaciones de poder de los actores que habitan el territorio de dicho Estado, y cómo esas relaciones pueden influir en la creación de dos Estados, el mantenimiento del ya existente, u otra solución alternativa.

Este enfoque podría ser el adecuado para entender el actual conflicto de Ucrania, a través de un estudio de las relaciones de poder de los actores implicados, no solo Rusia y Ucrania, sino también Estados Unidos, la OTAN o la Unión Europea, entre otros. Cuando la guerra de Ucrania llegue a su fin, y sin contar con el apoyo del CSNU por cuestiones ya vistas, será fundamental tener en cuenta estas relaciones de poder, en el estado en que se encuentren al finalizar la contienda, para establecer un marco de acción en la construcción de paz.

En definitiva, el proceso de construcción de paz necesita un análisis profundo y multidimensional. Estos tres textos nos proporcionan, cada uno de ellos, una perspectiva diferente a este reto. Sin embargo, no solo se complementan entre sí, sino que otros textos, como los mencionados en la sección relativa a la idoneidad del CSNU, también son complementarios, pues no olvidemos que el proceso de construcción de paz y el mandato del CSNU están íntimamente relacionados.

7. Conclusión

La calificación de Estados como fallidos, frágiles o en colapso puede tener una doble finalidad: analítica y adjetivadora. La primera función nos permite controlar el nivel de gobernanza de los distintos gobiernos; sin embargo, aquí se plantea la pregunta de qué criterios definen una buena o mala gobernanza, y quién impone tales criterios, derivando en un problema de legitimidad. Son elementos que brillan por su ausencia en los textos abordados, y creemos que son importantes de discutir, teniendo claro que una respuesta definitiva no es posible, pues son conceptos y puntos de vista totalmente subjetivos, donde la batalla se presenta en el campo discursivo con su poder performativo.

Como hemos podido observar, la composición del CSNU llega a ser contraria a algunos principios de la Carta de Naciones Unidas, en concreto al principio de igualdad de los Estados miembros y de distribución geográfica equitativa, y en general, principio de democracia que debería regir en todos los órganos colegiados. Sin embargo, pese a estas deficiencias que han sido tratadas por numerosos autores, sigue siendo el órgano encargado de preservar la paz y seguridad internacionales, haciendo frente a las amenazas que puedan poner en peligro estos elementos. Es en este entorno institucional donde podríamos encontrar una respuesta a la cuestión de la legitimidad, siendo, a través de sus resoluciones, donde se pretenda legitimar determinadas intervenciones y acciones que, en caso necesario, penetren en la soberanía estatal sin consentimiento previo.

La materia relativa a la construcción de la paz, por su parte, corresponde —parcialmente— a la fase final de una doctrina que, aunque no haya sido tenida en cuenta

en los textos, ha tenido un progresivo desarrollo desde el año 2005. Nos referimos a la doctrina de la Responsabilidad de Proteger (R2P), afirmada por todos los Estados miembros en la Cumbre Mundial de dicho año. Pues bien, aunque el concepto de construcción de la paz recae sobre contextos más amplios, donde no tienen por qué darse tal grado de violencia, sería importante tener en cuenta esta doctrina, de la forma que ya lo hace la Unión Africana.

En suma, en los contextos de violencia más grave, la construcción de paz no solo es una cuestión de reforzar esos Estados fallidos, con motivos de la agenda de securitización internacional, sino primordialmente de proteger a la población civil que reside en estos territorios, que son quienes sufren los efectos directos del conflicto armado y sus consecuencias. Además, esta responsabilidad no solo recae en el Estado, sino, subsidiariamente, también en la Comunidad internacional representada, en este caso, por el CSNU, órgano que supuestamente cuenta con la legitimidad necesaria para imponer este tipo de medidas. Ante su incapacidad de actuar ante ciertos escenarios, las organizaciones regionales deben responder de manera activa para realizar las acciones correspondientes a la construcción de la paz de sus Estados miembros, en la medida de lo posible. La crítica anticolonial o antiimperial ante las operaciones de mantenimiento de la paz como supuestos de injerencia internacional en los asuntos internos de un Estado, o como muestra de una supuesta vulneración de la soberanía de los Estados, tiene un carácter legítimo que no puede ponerse en duda; sin embargo, ante la inacción por voluntad o por falta de medios de los gobiernos estatales de hacer frente a las tareas del peacebuilding, y ante la amenaza de que en el futuro vuelva a resurgir el conflicto, es indudable que la acción de la comunidad internacional está más que justificada, tanto desde el punto de vista ético-moral como del punto de vista legal.

Por último, quedan cuestiones todavía por resolver, cuyo campo de batalla se localiza en el campo discursivo, por lo que la creación de espacios de diálogo es esencial para ofrecer una respuesta acorde a las nuevas realidades cambiantes. Tanto dentro como fuera de las instituciones, en concreto en el campo académico, deben empezar a visualizarse materias que han sido silenciadas o poco discutidas en comparación con otras. Nos referimos, por ejemplo, a la igualdad de género en los órganos de toma de decisiones, o a la comprensión más profunda de las realidades locales, sobre todo en un ámbito previo a la intervención humanitaria en un contexto de conflicto armado.

Bibliografía

Abrahamsen, R. (2016). Africa and International Relations: Assembling Africa, studying the world. *African Affairs*, pp. 1-15.

Acta fundacional de la Unión Africana (2000).

Álvarez Ossorio, I. (2011). Conflicto palestino-israelí: ¿Más proceso que paz? *Quaderns de Construcció de Pau*. N.º 23.

- Arnson, C. y Zartman, W. (2006). Economías de guerra: la intersección de necesidad, credo y codicia. Mesa, M.; Gonzalez, M. (coords.). *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo: Anuario CIP 2006*. Barcelona, Icaria. Centro de Investigación para la Paz, pp. 121-144.
- Barnett, M. y Finnemore, M. (2007). Political Approaches. *The Oxford Handbook of the United Nations*. Weiss & Daus. Chapter 2. pp. 41-57.
- Boutros-Ghali, B. (1992). *An Agenda for Peace*. United Nations, New York.
- C. Dunn, K. y Bøås, M. (2017). *Africa's Insurgents: Navigating an Evolving Landscape*. Lynne Rienner, pp. 1-21.
- Carta de las Naciones Unidas (1945).
- Carreño Lara, E. (2015). *¡Soldados, a sus cuarteles! Hacia una Gobernanza Política en Nigeria*. UAM Ediciones, Universidad Autónoma de Madrid.
- Clapham, C. (2002). The Challenge to the State in a Globalized World. Institute of Social Studies. *Development and Change*. Vol. 33(5), pp. 775-795
- Cook, N. (2003). *Liberia: 1989-1997 Civil War, Post-War Developments, and U.S. Relations*. CRS Report for Congress.
- Cooper, F (2019). *Africa since 1940. The past of the present*. Cambridge University Press, segunda edición.
- Di John, J. (2008). Conceptualising the causes and consequences of failed states: a critical review of the literature. *Working Paper*, N.º 25. Crisis States Research Centre.
- Díez Alcalde, J. (2015). Desafíos de seguridad en el Sahel, conflictos armados y terrorismo yihadista. *Cuadernos de estrategia*. N.º 176, pp. 23-60.
- Dodge, T. (2013). Intervention and dreams of exogenous statebuilding: the application of Liberal Peacebuilding in Afghanistan and Iraq. *Review of International Studies*. N.º 39.
- Helman, G. B. y Ratner, S. R. (1992). Saving Failed States. *Foreign Policy*. N.º 89, pp. 3-20.
- Ignatieff, M. (2004). *El mal menor: Ética política en una época de terror*. Capítulo I. La Democracia y el mal menor Princeton University Press, Taurus, pp. 15-44.
- International Peace Institute. (2009). Tasks Forces on Strengthening Multilateral Security Capacity. *IPI Blue Papers*. N.º 10.
- Johansson, P. (2009) The Humdrum Use of Ultimate Authority: Defining and Analysing Chapter VII Resolutions. *Nordic Journal of International Law*.
- Kennedy, P. (2007). *El Parlamento de la Humanidad. La historia de las Naciones Unidas*. Debate, pp. 83-155.

- Lättilä, V. e Ylönen, A. (2019). United Nations Security Council reform revisited: a proposal. *Diplomacy & Statecraft*. Vol. 30, N.º 1, pp. 164-186.
- Levy, I. (2023). The United Nations (In) Security Council: time for reform in a post-Ukraine war world? *Journal of International Affairs*. Vol. 75(1), p. 169. New York.
- Mateos Martín, O. (2019). *Pax Crítica. Aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal*. Capítulo 2. La «Paz liberal», el día después. Un análisis de la segunda generación de críticas a la agenda internacional de construcción de paz. Tecnos, pp. 45-79.
- Menéndez del Valle, E. (2016). *Responsabilidad de proteger: la ONU en acción*. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 2/2016.
- Naciones Unidas. (s.f.). *Operaciones de mantenimiento de la paz*. Disponible en: <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/repertoire/peacekeeping-missions>
- . (2005). *Documento final de la Cumbre Mundial 2005*. Reunión Plenaria de Alto Nivel, 14-16 de septiembre de 2005.
- Pacto de la Sociedad de Naciones. (1919).
- Paris, R. y Sisk, T. D. (2011). Gestionar contradicciones: los dilemas inherentes a la construcción posbélica del estado. *Documentos para la Discusión «Postbélica»*, n.º 2.
- Perle, R. (2003). Thank God for the death of the UN. *The Guardian*.
- Raeymaekers, T. (2005). Collapse or order? Questioning state collapse in Africa. Conflict research group. *Working Paper*. N.º 1, pp. 1-10.
- Rotberg, R. (2002). Failed States in a World of Terror». *Foreign Affairs*. Vol. 81, n.º 4, pp. 127-140.
- Ruiz-Giménez Arrieta, I. (2016). *La tensión cosmopolita*. Capítulo 9. Mujeres, Paz y Seguridad: controversias feministas en torno a la paz liberal. Tecnos, pp. 322-364.
- Ruys, T. et al. (2018). *The use of force in International Law. A Case-based Approach*. Oxford University Press.
- Twagiramungu, N. et al. (2019). Re-describing transnational conflict in Africa. *Journal of African Studies*, pp. 1-15.
- Ved P. N. (2023). Power Shift: The UN Security Council Has Lost Its Clout. *Case Western Reserve of International Law*. Vol. 55, n.º 1, artículo 12.
- Zartman, W. (1995). *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Lynne Rienner Publishers.

Artículo recibido: 24 de enero de 2023

Artículo aceptado: 10 de mayo de 2023

Enrique Javier REFOYO ACEDO

Doctorando en Humanidades para el Mundo Contemporáneo por la Universidad CEU San Pablo (Madrid).

Correo: enriquejavier.refoyoacedo@usp.ceu.es

Consideraciones generales del pensamiento geográfico militar español aplicado al estudio de las fronteras y los transportes modernos (1859-1936)

General considerations of Spanish military geographical thought applied to the study of borders and modern transport (1859-1936)

Resumen

La Revolución Industrial no solo tuvo lugar en las fábricas de las crecientes ciudades europeas, también se produjo una revolución militar que adaptó para sus fines bélicos los inventos que fueron surgiendo. Así mismo, la industria y la ciencia también generaron nuevos armamentos que abrieron a su vez nuevas posibilidades de acción a los militares de todos los países.

Los ferrocarriles fueron la clave máxima en el progreso de las grandes potencias en la modernidad económica, política y militar de los siglos XIX y XX. Los grandes navíos impulsados a motor desde el siglo XIX y el increíble desarrollo aeronáutico desde el siglo XX también formaron

parte de esas claves de poder económico, político y militar para las grandes potencias.

Palabras clave

Tecnología, Evolución, Fronteras, Geografía militar, Estados.

Abstract

The Industrial Revolution was not only taking place in the factories of Europe's growing cities, but also a military revolution was taking place which was adapting the new inventions to its own purposes. In the same way, industry and science produced new weapons which gave the military of all countries new means of actions.

Railways were the ultimate key to the progress of the great powers in the economic, political and military modernisation of the 19th and 20th centuries. The great motorised ships since the 19th century and the incredible aeronautical development since the 20th century have also been part of these keys to economic, political and military power for the great powers.

Keywords

Technology, Evolution, Frontiers, Military geography, States.

Citar este artículo:

Refoyo Acedo, E. (2023). Consideraciones generales del pensamiento geográfico militar español aplicado al estudio de las fronteras y los transportes modernos (1859-1936). *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 21, pp. 229-253.

I. Introducción

La invención de la rueda como elemento facilitador del transporte terrestre, y la construcción de elementos flotantes en el agua, fueron inventos que —muchos milenios atrás en el tiempo— cambiaron la faz de la humanidad allá donde llegaron. Aquellos inventos tuvieron su aparición hace incontables siglos y su origen exacto no es materia de debate en el presente artículo, sino que se dan como axiomas. Iniciamos el intervalo de estudio en 1859, pues entonces se publicó la obra *Geografía Histórico-Militar de España y Portugal* por el coronel José Gómez de Arteche y lo terminamos en 1936, año de publicación de la obra *Geografía militar de España, países y mares limítrofes* por el comandante de Estado Mayor José Díaz de Villegas; las fuentes serán primarias y únicamente españolas. Tales años abarcan un periodo crucial que contiene una serie de sorprendentes invenciones en múltiples ámbitos, las cuales, cambiaron la vida en el mundo para siempre. Así pues, aquellos años fueron un gigantesco punto de inflexión, tal vez, el periodo más importante de la historia mundial desde hacía incontables siglos.

¿Qué tenemos, pues, en aquellos años para ser calificados con tan alta importancia? Los comandantes de Estado Mayor José Irureta-Goyena y Secundino Serrano lo señalaron así: «En los progresos metalúrgicos se llega al apogeo en la construcción de fusiles y ametralladoras, cañones de campaña y descomunales piezas de sitio y marina, de torpedos, submarinos, locomotoras, automóviles, aviones, proyectores, y en el desarrollo de la telegrafía y radio telegrafía» (1925: 14). De esta lista de invenciones, destacamos primero aquellas que revolucionaron el transporte: En tierra tenemos los ferrocarriles y los automóviles; en el mar tenemos los barcos a vapor y los submarinos; en los cielos tenemos los aviones y los dirigibles. Aquellos inventos sustentaban su funcionamiento en la producción industrial que se alimentaba con carbón, petróleo o electricidad. En el ámbito armamentístico, cabe destacar aquellas armas automáticas, con las cuales se consiguen altísimas cantidades de disparos por cada soldado; tenemos la invención de los grandes cañones con alcances kilométricos y municiones explosivas, cuya precisión, alcance y letalidad no tuvieron parangón en la historia; tenemos la invención de la «caballería blindada», que son los carros de combate, armados con cañones y ametralladoras.

El pensamiento geográfico-militar fue cambiando en función de las invenciones que se fueron sumando a la vida política y económica de los Estados modernos, de sus sociedades, y también, por supuesto, de sus Fuerzas Armadas. En tal sentido, lo que otrora se calificaba como territorio lejano, separado por importantes accidentes geográficos, en este periodo se torna más y más cercano debido a las grandes velocidades y capacidades de transporte de los nuevos inventos. Montañas, ríos, mares, o desiertos, accidentes geográficos que antiguamente separaban países o regiones, de repente quedan atravesados por los ingenios humanos que les limitan o les privan de sus cualidades. Esta progresiva evolución en la tecnología afecta a los planes de defensa y ataque fronterizo, tanto en tierra como en mar, puesto que los ejércitos deben ajustar sus planes militares a las nuevas armas y sus nuevas posibilidades, hasta

entonces, desconocidas. Incluso deberán enfrentarse a una nueva dimensión fronteriza como es el espacio aéreo. Lo invariable, según el comandante Epifanio Gascuña, es el objeto de la guerra: «quebrantar la voluntad y la fuerza moral del enemigo. Todos los objetivos que a ello conduzcan serán buenos objetivos estratégicos; su importancia y su preferencia dependen de cada caso y circunstancias» (1922:13).

2. Definiendo la geografía militar

La geografía militar en España tuvo su época de mayor desarrollo entre 1859 y 1936. Debido a que es muy habitual la incompreensión o directamente el desconocimiento del concepto «geografía militar» y su ámbito de estudio, considero preceptivo hacer un repaso inicial de su objeto de estudio a través de las definiciones más importantes por parte de militares españoles en aquella época, pues en primer lugar es crucial entender con precisión su manera de comprender este ámbito. Y más adelante, definiremos el concepto de frontera y sus dimensiones a partir de las obras geográfico militares españolas.

Tal como habíamos señalado en la introducción, en 1859 se publicó la obra del Coronel Arceche. No solo fue una obra fundamental, sino fundacional también, pues a partir de él, otros autores militares españoles hicieron su profundización o crítica. En su primer párrafo, Arceche justifica la necesidad de su obra en una carencia existente:

«Viene sintiéndose desde hace mucho tiempo la falta de un tratado de Geografía, que después de dar una idea clara de la variada configuración del terreno que constituye nuestra Península, bajo un sistema razonado y filosófico, ofrezca al lector las aplicaciones más adecuadas al arte militares, según sus teorías más autorizadas y principalmente, según la esperiencia de sucesos innegables, capaces de servir de norte para lo futuro».

Y continúa señalando que él mismo está «convencido de la necesidad de tan interesante estudio y útil conocimiento para el ejercicio de mi profesión militar», pues en sus palabras, a España le faltaba un conocimiento tan preciso como necesario para los militares en el desempeño de su profesión, que consiste en asegurar la defensa nacional y su soberanía (1859; V a IX).

Abundando en el objetivo de su obra, indicó que ha sometido sus estudios «a un sistema general conforme a las prescripciones del arte en las operaciones de los ejércitos» donde intentó «señalar los puntos y líneas influyentes en ellas» así como «las comunicaciones que faciliten entre los centros más importantes de población a cuyo dominio o mantenimiento pueda dirigirse la guerra». En consecuencia, el contenido de su obra comienza «por una descripción general de la Península y un resumen histórico de su división territorial y de las invasiones de que ha sido objeto desde los primeros tiempos, designando su marcha irregular o metódica militarmente consideradas, para señalar con fundamento las líneas generales más importantes de cubrir en la defensa del país». Así visto, divide el país en «grandes regiones hidrográficas», de las cuales deduce

«de sus condiciones físicas, estado defensivo y recursos que puedan proporcionar, las propiedades militares consiguientes a ellas, corroboradas con la historia razonada de las campañas más instructivas de que haya sido teatro». Y termina su obra «con un análisis de nuestro estado militar y de las necesidades que está llamado a atender» (Gómez de Arteché, 1859; V a IX).

Con el prefacio de esta obra de 1859 ya tenemos una *definición* inicial de la geografía militar (conocimiento útil para el ejercicio de la profesión militar), su objetivo (la defensa nacional) y sus fuentes (la geografía física y política, y la historia militar).

Más adelante, en 1884, el comandante de Estado Mayor, Leopoldo Barrios y Carrión, en su libro *Geografía Militar de España. Comprendiendo sus islas adyacentes y posesiones de ultramar*, expone que la *geografía* militar «es la ciencia que estudia la conformación de las superficies terrestres para aplicar su conocimiento a las grandes operaciones militares» (Barrios, 1884: 8-9). Pocos años después, en 1887, en el libro anónimo titulado *Geografía militar de Europa. La geografía es la base en que se funda todo problema estratégico*, nos encontramos con una definición muy similar, pues, muestra que la «Geografía militar o estratégica, [...] es la ciencia que estudia la configuración de las superficies de nuestro globo para poder aplicar su conocimiento a las grandes operaciones militares» (Anónimo, 1887).

En paralelo, hay un militar, que a pesar de ser italiano, su traducción al español en 1885 tuvo gran influencia en España. Me refiero, pues, al teniente general Giovanni Sironi y su obra *Ensayo de Geografía Estratégica* en la que señaló (1885: 9):

«La geografía militar es una rama particular de los estudios geográficos que tiene su origen en la manera especial con que el militar considera las diferentes regiones terrestres, examinándolas y estudiándolas como espacios en que los ejércitos dirimen por la fuerza de las armas las contiendas de las naciones, y discutiendo la importancia e influencia, con relación a las grandes operaciones de la guerra, de los accidentes del terreno, ya aislados, ya en conjunto».

Tal definición, de hecho, tuvo una repercusión muy perceptible en otros militares españoles años después, como en el capitán de Ingenieros Valeriano Casanueva y Novak, que en su libro *Nociones de Geografía militar* nos ofrece esta similar definición (1902: 3-4):

«La geografía militar es aquella parte de los estudios geográficos en que las diferentes regiones terrestres son solo consideradas como espacios en que las naciones por medio de sus ejércitos deciden el éxito de las cuestiones que tengan entre sí pendientes, considerando los accidentes del terreno ya aislado, ya en su conjunto, solamente desde el punto de vista de su importancia e influencia en las operaciones de la guerra».

El conocimiento geográfico y su aplicación militar representan el núcleo fundamental de la geografía militar. Sin embargo, a partir de 1889 es cuando se hallan definiciones, que a mi juicio expresan con mejor precisión el objeto de estudio de la geografía militar, ya que consiguen señalar con dos palabras lo que conocer y analizar. En tal

sentido, el comandante capitán de Infantería, Manuel Castaños y Montijano, en su libro titulado *Geografía militar de la Península Ibérica* señala que la geografía militar (1889: 144):

«Es la ciencia que estudia la estructura de la superficie terrestre, con aplicación a la guerra. Debe, por consiguiente, dividirse en dos partes: una descriptiva, que reseñe los accidentes naturales y artificiales y señale las regiones sobre que deben moverse los ejércitos para la consecución de los fines de una campaña, y otra estratégica (que más bien puede llamarse Geoestrategia) que discuta el valor de los mismos accidentes en el concepto general y particular de las operaciones militares».

De aquí es muy importante destacar las partes *descriptiva* y *estratégica*, que resumen en dos palabras las tareas que la geografía militar debe conocer y analizar.

Entrando en el siglo XX, encontramos la obra del teniente coronel Leandro Mariscal, titulada *Compendio de Geografía militar de España y Portugal* (1907), donde define la geografía militar de esta manera: «Es la ciencia que describe la superficie terrestre, estudiando el partido que, en casos de guerra, podrá sacarse de los principales accidentes que la cubren» (Mariscal, 1907: 9). Y además encontramos que en su visión, la geografía militar tiene dos vertientes, 1) Descripción, y 2) Disertación (1907: 9); lo cual nos mantiene en la vía anteriormente enunciada de la obra del comandante Capitán Castaños (1889). La geografía militar debe, pues, describir el territorio, y disertar sobre su utilidad en la guerra. Por supuesto que el «interés de la materia es fácil de demostrar» (1907: 9), ya que se debe conocer el país donde se va a guerrear (montañas, ríos, población, fortalezas, vías, etc.) así como los elementos con que se puede guerrear. Y con este conocimiento se forma el mapa de situación donde se marcan los objetivos y la manera de alcanzarlos.

Llegados a la década de los años veinte encontramos la definición que desarrolla el teniente coronel de Estado Mayor¹, Luis Villanueva López-Moreno, cuya obra *Bases para el estudio de la Geografía Militar* es para mí, la obra más precisa y preciosa de todos estos años porque ofrece, además de una definición de Geografía Militar, una metodología para analizar las múltiples dimensiones que debería estudiar todo geógrafo-militar.

Señala de forma sucinta que la geografía militar «es la ciencia que estudia la influencia y utilización de los factores geográficos en la guerra» (1925: 27). Sin embargo, la geografía militar es una ciencia derivada de la Geografía General cuyo campo «es vastísimo y [...] no se ciñe al estudio de los accidentes físicos, sino que abarca las más complejas cuestiones del factor humano, y, sobre todo, adquiere un papel preponderante el de las relaciones entre el hombre y el medio [...]» Así pues, resulta que (1925: 28):

«Todos estos elementos integran a su vez el concepto de la Geografía militar en relación con las operaciones de la guerra, la relatividad de los obstáculos,

1 Teniente coronel de Estado Mayor, exprofesor de Geografía Militar y Geología y profesor de Táctica General y Servicio de Estado Mayor de la Escuela Superior de Guerra; socio de número de la Sociedad Geográfica Nacional.

el carácter de los habitantes, sus ideales políticos, su aptitud guerrera, sus recursos, sus defensas, etc., y no se comprende la utilización acertada de los múltiples elementos con que cuenta el país ni aun el gobierno de sus pobladores cuando se desconocen aquellas relaciones y sus fundamento».

En último lugar, llegados a 1936, tenemos la obra del comandante de Estado Mayor, José Díaz de Villegas (1936) donde se escribió el siguiente prólogo sobre el objeto de la Geografía Militar, la cual definitivamente nunca será un campo estrecho y anacrónico, sino que se trata de una disciplina viva, útil y actual:

«El campo de la Geografía Militar no tiene límites, lo abarca todo; la rama física, con sus estudios geológicos, orográficos, hidrográficos y meteorológicos; la política, con sus sociedades humanas, agrupaciones étnicas, políticas, religiosas y sociales, fundamento y origen de la lucha entre los hombres; todo interesa a la Geografía Militar y a los encargados de dirigir y ejecutar la guerra».

En resumen, la geografía militar es el estudio de la geografía física y política, así como de la historia militar para la planificación y dirección de la guerra. Incluso podríamos expresarlo como una fórmula matemática:

Geografía militar= Geografía (física + política) + Historia militar

Precisamente para facilitar la planificación bélica, cuyo objetivo último es la defensa nacional, tenemos en la obra del teniente coronel Villanueva una metodología de análisis en forma de índice (1925: 32):

«Por el cual se pueden ordenar los estudios geográficos, cuidando de adaptarlo a las circunstancias, modificando convenientemente, en lugar y proporción, sus diversos elementos, según se trate de una Nación, una región, un pequeño territorio, un teatro de guerra, etc.».

- i. Estudio general del territorio.
 - a) Factores físicos.
 - i. Posición geográfica.
 - ii. Caracteres geológicos, orográficos e hidrográficos.
 - iii. Formas generales del suelo y su constitución.
 - iv. Climatología-Vegetación-Aguas.
 - v. Producciones naturales.
 - b) Factores humanos.
 - i. Situación histórica.
 - ii. Población.
 - iii. Comunicaciones.

- iv. Agricultura, industria, comercio.
 - v. Psicología, cultura, bellas artes.
 - vi. Cuestiones políticas, sociales y económicas.
- c) Factores militares.
- i. Potencialidad, Utilización militar de las actividades y recursos.
 - ii. Centros estratégicos; objetivos.
 - iii. Organización ofensiva y defensiva, militar y naval.
 - iv. Teatros de operaciones (naturales y circunstanciales).
 - v. Estudio militar de costas y fronteras.
2. Consideraciones militares sobre el conjunto del territorio y confirmaciones históricas.

Este índice es la pieza clave para apreciar la finalidad práctica de la geografía militar, no solo en su periodo histórico de 1859 a 1936, sino también para brindarnos una metodología analítica de actualidad. Se destaca de este modo que, entre autores militares españoles, hay contenido de utilidad para la generación actual. Con dicha metodología podemos tener una imagen global de los elementos existentes un territorio determinado, y de ahí extraer conclusiones relativas a las fronteras en particular o bien a otras partes de un territorio. Téngase siempre en cuenta que la base está en la geografía general y la conclusión ya es geográfico-militar.

Con este índice, podemos tener una idea precisa de las características de un país o región, pero cambiará en el momento que aparezca una novedad en alguno de sus elementos, como por ejemplo, nuevas ideas o nuevos inventos; tales novedades pueden traer cambios en otros aspectos que pueden ser de mayor o menor importancia. En el caso de las fronteras, lo más perceptible son los medios de transporte impulsados a motor, pues son capaces de recorrer más distancia en menos tiempo, y ello afecta por consiguiente a la manera de vivir de las personas y por supuesto afecta al modo en que se organizan y desarrollan las operaciones militares. Dicho de otro modo, la distancia que antes separaba a los grandes centros de poder, se torna menor por la mayor rapidez y masividad en los transportes. Es por todo ello que luego abordaremos el estudio de las fronteras desde la geografía militar.

Motivado por el índice de elementos que nos legó a todos los lectores de su obra el teniente coronel Villanueva en 1925, he desarrollado una clasificación que aquí presentaré en siete variables (con sus indicadores internos), para ordenar, conocer y valorar los inventos y recursos señalados como los más importantes que surgen en el periodo entre 1859 y 1936. La base fundamental yace en la comprensión de que hay inventos de un ámbito que afectan a otros ámbitos y fomentan de tal modo una vía de desarrollo o acción concretos.

Así pues, entremos en las variables y sus indicadores, primero presentados de forma esquemática y luego abordándolos de forma conjunta y sucinta. Remarco nuevamente que este esquema está pensando y realizado sobre España como Estado moderno

europeo en el periodo de 1859 a 1936. Los indicadores cambiarán necesariamente al modificarse el espacio y tiempo del país o lugar analizado:

1. Armamento (A): Infantería, Caballería/blindados, Artillería, trenes*, vehículos*, vapores*, submarinos*, siones* y dirigibles*. munición, creación del cartucho y del obús, munición explosiva.
2. Fortificación (F): permanente (castillos, baluartes, y búnkeres), y de campaña (trincheras y líneas de trincheras, casamatas).
3. Ideas (I): perspectivas filosóficas, culturales, sociológicas, políticas, económicas, etc., como fundamento de la formación y expansión mundial de los Estados modernos².
4. Demografía (D): crecimiento o decrecimiento de la población (ascenso o descenso de la natalidad y de la mortalidad).
5. Ciencia (C): avances científicos en los ámbitos industrial, médico, químico, físico, cartográfico, de transporte, etc.
6. Recursos naturales (R): de tipo energético (carbón y petróleo), de tipo mineral (necesario para productos), y de tipo agroalimentario (alimentos).
7. Vías de comunicación (V): carreteras, vías férreas, canales, puentes, túneles, comunicación por cable* o por radio*.

En esta clasificación hay varios elementos señalados con un asterisco (*), dicha referencia sirve para remarcar que en aquellos años nos topamos por un lado con una serie de inventos civiles que acabaron en manos militares, mientras que, por otro lado hay una serie de inventos específicamente militares. En el primer caso tenemos los ferrocarriles³ y los automóviles en tierra; los barcos a vapor y submarinos en el mar; las aeronaves, los globos aerostáticos y los dirigibles en el aire; así como las comunicaciones por cable y por radio. En el segundo caso tenemos el empleo únicamente militar de todo lo mencionado justo antes, y de tal modo se añaden los trenes blindados y los vehículos blindados; los barcos a vapor blindados, los submarinos de guerra, las aeronaves de exploración, caza y bombardeo, y los dirigibles y los globos aerostáticos para vigilancia e incluso ataque; en armamento encontramos las armas automáticas⁴, los cañones rayados⁵, la munición explosiva⁶, y los gases tóxicos.

2 También se destacan los tratados internacionales fronterizos (delimitación o regulación), organizaciones internacionales transfronterizas, creación de cuerpos policiales de seguridad fronteriza y de interior (cuerpo de carabineros y guardia civil).

3 Con su variante de tranvía y metro subterráneo para el transporte de personas en el ámbito de las ciudades industriales cada vez más extensas.

4 Por ejemplo, las ametralladoras, que multiplican enormemente la cantidad de disparos que un par de soldados puede realizar.

5 Tales cañones aumentan con mucho la precisión y el alcance, tanto para armas de infantería, artillería y barcos.

6 Con la que causar devastación en áreas, lo cual produce la necesidad de ocultar las tropas en trincheras o cortinas, incluso más adelante en búnkeres subterráneos fuera de la vista y el alcance de armas enemigas.

De todo lo anteriormente mencionado, sin duda hay un invento que descuella sobre el resto en las obras de los militares españoles y su planificación y ejecución de la guerra: el ferrocarril. Este transporte masivo terrestre fue un punto de inflexión crucial en la historia del mundo ya que se trató del primer transporte terrestre capaz de mover inmensas masas de tropas y suministros en la guerra, pero también sirve para el intenso comercio de mercancías y transporte de personas en tiempos de paz. El ferrocarril supuso un acortamiento —sin parangón— de las distancias, lo cual para las acciones militares se tradujo en que el periodo de movilización y concentración de tropas terrestres pasó de contarse en semanas a contarse en días. Llegar un día tarde a completar la concentración del ejército propio para defender su frontera amenazada podía suponer una grave derrota, e incluso una debacle nacional al verse superado y arrollado, incluso teniendo que abandonar por incapacidad defensiva algún territorio estratégico de alto valor demográfico y económico. En el siglo XX aparecieron los automóviles, un acompañante flexible a los ferrocarriles. Ambos tuvieron un grandísimo papel en la Primera Guerra Mundial para el transporte militar.

También cabe señalar en el aspecto naval la creación de grandes navíos blindados, tanto de guerra como de transporte. Infaltable resulta la mención al arma aérea, invención novísima del siglo XX que desde su aparición no dejó de evolucionar para ofrecer nuevas capacidades de acción militar. Más adelante también lo abordaremos, si bien de forma más breve que el transporte terrestre de ferrocarriles y automóviles. El elemento común a todos estos inventos fue su velocidad y capacidad de transporte así como su superación de accidentes geográficos que antes se les otorgaba gran valor defensivo. Estos inventos afectaron directamente a la planificación militar de los Estados, lo cual significaba en primer lugar una pregunta: ¿Cómo defender ahora las fronteras del país?

3. Definiendo las fronteras en la geografía militar

Para definir el concepto de fronteras según lo expresaron militares españoles, tenemos en primer lugar la obra del comandante de Infantería, Manuel Romerales Quintero y su *Estudio geográfico, militar y naval de España*. Las fronteras son «las líneas divisorias que establecen la separación de los diferentes Estados». Internamente, las «fronteras se dividen en: Naturales, Artificiales y Mixtas». Respecto a cada tipo, el comandante señala lo siguiente (1915: 145):

1. Fronteras naturales, «son aquellas que están constituidas por un accidente natural, que por sí solo establece separación entre los habitantes de las regiones que tiene a cada lado. Entre esta clase de fronteras se pueden citar todas aquellas formadas por una cordillera, un río caudaloso o el mar».
2. Fronteras artificiales, «llamadas también *fronteras convencionales*, son las que, como consecuencia de un convenio entre los países que separan, siguen una marcha acordada, sin obstáculos naturales que las determinen».

3. Fronteras mixtas, «son las que participan de las dos clases de fronteras antes mencionadas».
4. Unos años después, hallamos una definición similar en la obra capitán de Infantería Lucas de Torre (1921: 19):

«Se denominan fronteras las líneas o zonas de terreno que marcan el límite de la extensión superficial de un pueblo o nación. Geográficamente se consideran divididas en dos clases: naturales y artificiales. Las primeras son las que se apoyan sobre accidentes geográficos de suficiente importancia para constituir por sí solos obstáculo a la marcha de los ejércitos, y las segundas son las que, trazadas al azar en medio de regiones que la naturaleza destinaba a la unidad, siguen una dirección convencional, fijada de antemano por los tratados internacionales».

Hasta aquí vemos una definición de fronteras como líneas o zonas de separación de tipo natural, artificial o mixto. Sin embargo, al regresar sobre la obra del teniente coronel Villanueva, veremos una visión diferente a la par que precisa de las fronteras, las cuales:

«podrán ser consideradas como zonas, desde el punto de vista geográfico y político, y aunque estos aspectos sean inseparables del militar, en el orden táctico y estratégico es forzoso atraerse a su condición de líneas con todas las consecuencias que lleva consigo su propia concepción, artificio de los hombres reñido con las realidades geográficas» (1925: 155).

Con esto, podemos entender que las fronteras son zonas y líneas al mismo tiempo (la diferencia está en el enfoque, si es geográfico o militar) y además, niega la existencia de fronteras naturales pues para él, todas las fronteras son creadas por mano humana, y por tanto, «no tiene hoy ningún rigor científico que permita aceptarla como punto de partida para el estudio racional de las fronteras» (1925: 154). Y, además, señala que el origen de la consideración de las fronteras como naturales o artificiales proviene de la falsa asociación de las cordilleras y ríos como murallas y fosos del país. Las fronteras son, por tanto, un «artificio que obliga a los mayores cuidados y a las más minuciosas previsiones, [...] y por él han de ver presididos los primeros choques de una guerra que, como es sabido, suelen ser los más trascendentales» (1925: 155)

De hecho, en obras anteriores de importantes militares españoles se mantenía la idea de que las fronteras naturales se apoyaban en algún accidente geográfico de importancia, mientras que las artificiales se trazaban sobre campo abierto. En consecuencia, las fronteras naturales eran sinónimo de fronteras militares por favorecer la defensa del país. La idea de fondo es que, la existencia de un accidente geográfico significativo (especialmente montañas y ríos) hace que con pocas obras militares y pequeñas guarniciones se pueda mantener una defensa realista, o dicho de otro modo, con el más bajo presupuesto. Mientras que, en una frontera artificial, es decir, a campo abierto, se debe gastar mucho más en obras militares y establecer mayores guarniciones (en definitiva, un gasto superior). Veamos dos ejemplos:

- «Las [fronteras] naturales reciben también el nombre de fronteras militares, a causa del valor defensivo del accidente que las determina, y en cambio se dice .carece de fronteras la nación cuyos límites son artificiales». (García Alonso, 1901: 13).
- «Las fronteras naturales se llaman además fronteras militares porque los accidentes que las forman son, cuando llega el caso, líneas defensivas; en cambio se llama nación sin fronteras la que no las tiene más que artificiales». (Mariscal, 1907: 32).

En último lugar sobre la tipología de fronteras, Villanueva señala la existencia de dos tipos no mencionados en obras anteriores (1925: 156-157):

1. Frontera de anchura: Un Estado fuerte establece Estados neutralizados en su vecindad. El ejemplo de ello sería Bélgica como neutralizado.
2. Frontera estratégica: Un Estado pretende controlar un sector fronterizo de un Estado rival. El ejemplo aquí sería Francia respecto a la zona occidental de Alemania tras 1919.

Así visto, los militares españoles estudian las fronteras, en especial las terrestres, porque por vía terrestre se disputan las grandes guerras y por tanto, por tierra se realizan los grandes movimientos de ejércitos (aunque nunca descuidan el factor naval). En consecuencia, los planes de defensa que deben elaborar, han de estar actualizados constantemente, deben contar con aquellas invenciones humanas que transforman la geografía, haciendo que sus accidentes no tengan «ahora el valor que antes tenían en la guerra por lo que el problema geográfico-militar relativo a las fronteras consistirá en la acertada valoración de dichos accidentes, adaptándolos a las circunstancias del presente y sabiendo obtener el mayor partido posible de las condiciones del suelo» (Villanueva, 1925: 155-156).

4. La revolución terrestre: ferrocarriles y automóviles

Tal como fue señalado anteriormente, el ferrocarril descuella sobre los demás avances tecnológicos en este periodo. Tiene dos posibles usos, pues en la paz es la vía de comunicación más rápida y masiva para transportar materias primas, mercancías y personas; y en la guerra es igualmente rápido y masivo pero para transportar soldados, armas y suministros destinados a defender las fronteras propias, o por el contrario, a traspasar las fronteras propias hacia otros Estados vecinos. Los militares españoles de aquella época entendían que el ferrocarril era crucial para el progreso económico y social de España, además de ser la herramienta clave para las operaciones de guerra (tanto defensiva como ofensiva). En este sentido, la comprensión de los militares españoles respecto al uso del ferrocarril va evolucionando en paralelo al desarrollo de los acontecimientos, tanto en relación con el desarrollo económico de los grandes imperios coloniales europeos como en relación con los resultados de algunas guerras que supusieron un punto de inflexión histórico, por ejemplo, la guerra franco-prusiana (1870-71) y la Primera Guerra Mundial (1914-18). Precisamente tales guerras fueron la

prueba de fuego y sangre que demostró cuán importante era conocer y saber emplear los ferrocarriles para fines militares, y en concreto, para llevar tropas a las fronteras propias o a los frentes de guerra durante las operaciones bélicas.

4.1. *Los ferrocarriles y la prosperidad nacional*

Entre los militares españoles de este periodo, en materia del uso de los ferrocarriles destaca el comandante del cuerpo de Estado Mayor, Epifanio Gascueña Gascón, y su obra *Los ferrocarriles españoles y la defensa nacional*⁷. Esta obra es absolutamente clave por todo lo que aborda, pues ahí establece una relación de íntima y total conexión entre la actividad ferroviaria en tiempo de paz (para el comercio y la comunicación) y las acciones en tiempo de guerra, que ahora abordaremos. Y después veremos el esbozo de historia en el uso militar del ferrocarril, que realiza el comandante Gascueña, donde remarca las guerras más importantes y el papel que en estas tuvieron los ferrocarriles.

Entrando en el análisis de tan valiosa obra, comenzaré por el ámbito de la «Importancia social de los medios de comunicación y de transporte y de los ferrocarriles en particular»⁸. En este aspecto el comandante Gascueña expone que, «los nuevos descubrimientos que han facilitado la rapidez de las comunicaciones y transportes, suprimiendo las mayores distancias, constituyen los factores esenciales en la trabazón de la estructura económica de la sociedad contemporánea»^(1922: 17). Y de entre todos esos factores:

«Los ferrocarriles descuellan como los primeros entre los primeros. Sin ellos no hubiera podido generarse ni desenvolverse la gran industria. Los ferrocarriles, además de las ventajas comerciales e industriales, presentan gran interés nacional desde el punto de vista moral y político: suprimen distancias y aseguran la unidad nacional, porque a más relaciones y más viajes, corresponden mayor comunidad de intereses; con el mayor trato los prejuicios desaparecen».

En definitiva, para el comandante Gascueña: «Son, pues, los ferrocarriles instrumentos de civilización y de progreso y de todas las obras humanas la que ha producido la más grande revolución económica y social y la que indica más seguramente y mejor el grado de civilización, de progreso, de poder y de bienestar de una nación» (1922: 17).

El comandante Gascueña también aborda la cuestión puramente militar de las vías férreas, es decir, los ferrocarriles estratégicos⁹. Señala con mucha intensidad la total relación entre la riqueza del país desarrollada en tiempos de paz y el uso militar de

7 Según como aparece al comienzo de dicha obra: «Primer Premio del tema de Estado Mayor en el concurso oficial de temas militares de 1920».

8 Así comienza el capítulo II del libro (Gascueña, 1922: 17).

9 Los ferrocarriles estratégicos son aquellos construidos únicamente con fines militares, sin ninguna justificación comercial.

los ferrocarriles puesto que, «los intereses de la defensa nacional son los mismos que los de la vida normal del país» (1922: 31). Esto, en sus palabras se justifica así: «El ferrocarril que desarrolla la riqueza de una comarca contribuye a la defensa, además, [...] la riqueza general del país es el primer elemento con que debe contarse para la preparación de la guerra» (1922: 32). Por todo lo visto hasta aquí, se esclarece que el «íntimo enlace entre los intereses generales del país y los de la defensa nacional obligan a estudiar los ferrocarriles estratégicos en su doble carácter de líneas militares y comerciales, de elementos de fuerza y de riqueza» (1922: 83).

Por su parte, la obra del teniente coronel Villanueva, también es muy relevante para tener una visión global y profunda del empleo de los ferrocarriles en sus ámbitos civil y militar, en la paz y en la guerra. En su obra señala que (1925: 164):

«Todos los pueblos se han esforzado en el mejoramiento de sus redes ferroviarias, en su estructuración adecuada para la utilización de tan decisivo elemento de guerra, [...], y asegurando, a la vez que un próspero desarrollo económico, una eficaz intervención del Estado [...] que, [...], las mantenga siempre dispuestas para ejercer su elevada misión en la defensa del país».

Además, el teniente coronel Villanueva también remarca el valor económico del ferrocarril en su obra, ya que (1925: 141):

«Una de las principales fuentes de riqueza consiste en el desarrollo de las industrias [...], requiriendo el establecimiento de vías de comunicación y tráfico para satisfacer las necesidades crecientes [...]. Cuando las regiones que se encuentran en ese caso están próximas a las fronteras, todas las circunstancias que introduzcan modificaciones han de ser objeto de especial atención por parte de los gobiernos encargados de velar por la seguridad del país, ya que las obras realizadas, y especialmente las carreteras y ferrocarriles, pueden alterar las condiciones defensivas de aquel sector y contribuir más fácilmente, al caer en poder del enemigo, al logro de uno de sus objetivos más codiciados».

Así pues, podemos entender con claridad que la visión de los militares más importantes de la época radica en que las industrias son por un lado la fuente de riqueza y progreso del país, y por otro lado, son un objetivo militar básico por el cual tener especial cuidado cuando se ubica cerca de las fronteras. En este sentido, los ejércitos defenderán en la guerra lo que es próspero en la paz, pues ahí se encuentran los objetivos que todo enemigo querrá conquistar para incrementar su economía y de manera contraria, para desposeer a su rival de las fuentes de riqueza y producción.

4.2. Los ferrocarriles como arma de guerra

Una vez hemos señalado la gran importancia en cuanto a comercio, riqueza y progreso, veamos concretamente la importancia militar de los ferrocarriles en la

historia, ya que se trata del valor más importante desde el punto de vista geográfico-militar. El comandante Gascuña realizó un breve y preciso resumen histórico donde expone cronológicamente el desarrollo del ferrocarril en las guerras (1922: 20-22) desde su origen a mediados del siglo XIX hasta 1918, con el final de la entonces llamada *Gran Guerra*:

«El empleo militar de los ferrocarriles empezó con el ensayo que en 1832 se hizo en Inglaterra transportando en dos horas un regimiento desde Liverpool a Manchester (50 kilómetros). La campaña de Dinamarca (1849-51) ofrece ya el ejemplo de un gran transporte de tropas, pues en ella se condujeron en veintiséis días y en seis o siete trenes diarios, 75.000 infantes, 8.000 caballos y 1.800 carruajes desde Viena y algunas plazas húngaras hacia Brunn y Olmutz. Pero hasta la guerra de 1859 las vías férreas no desempeñaron verdaderamente importantes cometidos militares. En esta guerra se transportaron unos 604.000 hombres y 130.000 caballos desde las plazas francesas al teatro de operaciones de la Lombardía; en diez días se consiguió trasladar desde París a la frontera sarda los 35.000 hombres y 4.500 caballos de la Guardia Imperial. Además, se utilizaron también los ferrocarriles con el mejor éxito para conducir las tropas de reserva al campo de batalla.

La guerra de Secesión de los Estados Unidos (1861-1865) fue más concluyente aún [...].

Esa guerra demostró plenamente la posibilidad de emprender las operaciones a distancias considerables de los centros de aprovisionamiento gracias a las vías férreas, hizo patente la necesidad de una organización especial para restablecer las líneas destruidas por el enemigo y puso de relieve las dificultades que lleva consigo la mezcla del elemento militar y del técnico en la dirección y explotación de los ferrocarriles. En suma, fue la primera en que las vías férreas se utilizaron de modo sistemático y hábil con fines técnico-militares.

Moltke en Alemania se dio bien pronto cuenta del papel de los ferrocarriles en la guerra y las disposiciones que tomó siendo Jefe del Estado Mayor prusiano repercutieron favorablemente en el 66^{to} y de modo mucho más decisivo en el 70^{to}. Todos los escritores militares reconocen como una de las causas principalísimas de los éxitos alemanes en la última de las guerras antes dichas la rapidez que se obtuvo en la movilización y transporte de las fuerzas gracias al ferrocarril y a la excelente organización y buen funcionamiento del aparato ferroviario militar.

IO 66 hace referencia a la guerra de 1866 que enfrentó a prusianos y austriacos.

II 70 hace referencia a la guerra entre Francia y Prusia en 1870-71.

La guerra franco-alemana acabó de convencer a todo el mundo y decidió a los Estados a tomar resueltamente una serie de medidas basadas en el principio de que las vías férreas constituyen uno de los elementos primordiales y más eficaces de la guerra moderna, no solo en el aspecto estratégico, sino también en el logístico y aun en táctico, si desde el tiempo de paz se han tomado todas las precauciones necesarias en materia de organización y preparación militar de los ferrocarriles.

Las guerras posteriores al 70 nada nuevo descubrieron respecto a los medios de comunicación, a no ser la corroboración de lo ya expuesto. En la guerra de los boers¹² y en la ruso japonesa¹³ se vio que el camino de hierro era la única vía de aprovisionamiento para las tropas y en la japonesa, además, la vía férrea constituyó para los rusos como un cordón umbilical por cuya conservación tuvieron que velar ante todo. Así, las principales operaciones y batallas se libraron en las inmediaciones de dicha vía».

En último lugar sobre la historia militar de los ferrocarriles, el comandante Gascueña trata por separado el papel de los «Los ferrocarriles en la última guerra» (1922: 22), es decir, en la Primera Guerra Mundial (1914-18). Esta no solo es importante por el perfeccionamiento de la acción ferroviaria, sino porque también se incluye otro medio de transporte terrestre, el automóvil (que después abordaremos). Pero, volviendo a la Primera Guerra Mundial, los ferrocarriles «han dado en ella un rendimiento formidable y su empleo, desde el punto de vista estratégico, sobre todo, ha sobrepasado los límites que se atribuían a su potencia» (1922: 24). En este sentido, el comandante Gascueña remarcó las acciones de movilización y concentración, pues las principales potencias europeas compitieron por realizar estas acciones preparatorias en el menor tiempo posible, puesto que: «Un solo día de adelanto en la concentración representa una ventaja considerable sobre el adversario, porque equivale a decir que un ejército completamente preparado se arroja sobre otro que aún no lo está» (1922: 24). Finalmente, sobre la concentración, el comandante Gascueña también remarca «que la rapidez de concentración depende de la longitud de las construcciones de líneas en unión del buen funcionamiento y de la fuerza del transporte» (1922: 24).

A propósito del uso de los ferrocarriles para la concentración militar, el comandante Gascueña también explica que de todo este uso masivo y veloz de los ferrocarriles se desprende la inherente necesidad de alimentar las enormes masas militares con ingentes cantidades de suministros de manera constante puesto que, sin todo el aprovisionamiento necesario, el ejército no puede sostenerse en acción. En definitiva, «los transportes de avituallamiento y de evacuación son, pues, otra necesidad de la estrategia» (1922: 19). Además, unido al factor del constante suministro, este militar también señala la velocidad como factor crucial en la guerra ya que la velocidad es clave para efectuar

12 Hubo dos guerras de los Boers, la primera en 1880-81, y la segunda entre 1899 y 1902. Estimo que el autor se refiere solo a la segunda pues fue la de mayor duración y más cantidad de tropas implicadas.

13 La guerra ruso-japonesa tuvo lugar en 1904-1905.

ataques por sorpresa o contraataques con fuerzas de reserva. «En ambos casos, hay que asegurar por los transportes antes dichos que la masa sea masa guerrera» (1922: 19).

4.3. Los ferrocarriles y los automóviles

Como anteriormente adelantamos, los avances tecnológicos en la Primera Guerra Mundial no se limitaron al uso intensivo y planificado de los ferrocarriles, también ahí comenzó el uso masivo de los automóviles. Sobre esta aparición el comandante Gascueña menciona que a partir de la Primera Guerra Mundial hay que contar al automóvil junto al ferrocarril como los mejores medios mecánicos para el transporte terrestre, y en consecuencia, la estrategia militar exige el uso de ambos medios. Todo ello lo explica tan importante militar de esta manera (1922: 19-20):

«Sin la vía férrea y el automóvil serían imposibles los efectivos que supone la nación armada, porque los recursos locales no pueden alimentarlos y hay que traer de la retaguardia las subsistencias necesarias; tampoco se podrían realizar concentraciones de decenas de divisiones para una batalla sin emplear largo tiempo, [...]; igualmente no sería factible llevar desde las fábricas, dispersas por todo el territorio nacional, las municiones que supone el material de tiro rápido, y los trabajos considerables del empleo intensivo de la fortificación no se alcanzarían por falta de material y de máquinas».

Más adelante, en 1934, para el comandante de Estado Mayor, José Clar, los automóviles y los ferrocarriles ya eran dos elementos inseparables y necesarios en la guerra, señalando que las carreteras y las vías férreas eran «las arterias por donde circula la vida de ese monstruoso Marte que es la nación en armas» (1934: 64).

De hecho, es de tal magnitud la importancia en el campo militar de los ferrocarriles y los automóviles que el comandante Gascueña indica que debido a ellos, la guerra «ha degenerado en una *guerra de transportes* tanto como en una *guerra de material*» (1922: 20), y todas las maniobras tanto estratégicas como tácticas se realizarán mediante transportes mecánicos ferroviarios y por carretera. En tal sentido, también se ha de mencionar la importancia que otorga a las líneas de doble vía, frente a la vía sencilla (o única), ya que en un trazado de doble vía se puede establecer un sentido de ida y otro de vuelta, con lo cual se incrementará enormemente la velocidad y efectividad del despliegue, así como el repliegue de material y retorno de heridos.

Sobre la disyuntiva acerca de cuál es el transporte más rápido (el ferrocarril o el automóvil), el comandante Gascueña no da preferencia a uno sobre otro, sino que, por contra, describe los ámbitos de acción óptima de cada recurso de transporte, para que sean comprendidos y empleados de la manera más eficiente (todo ejemplificado por los casos históricos de la Primera Guerra Mundial). En este sentido, y en palabras de dicho comandante (1922: 29):

«El auto resulta menos unido que el ferrocarril a itinerarios rígidos, es más flexible y está menos influido por las destrucciones de la aviación; pero está supeditado, naturalmente, al número y condición de las carreteras, y se ve afectado en gran manera por la inevitable congestión que siempre existe en las zonas donde las operaciones militares se desarrollan».

Según el comandante Clar, se necesita complementar la red ferroviaria con la red de carreteras para establecer mediante la flexibilidad de las carreteras una gran cantidad de puntos de contacto entre las tropas, así como por tener vías alternativas para desplazarse en caso de que alguna de ellas sea destruida por el enemigo, entre otras razones (1934: 64). También destaca este militar la importancia de los automóviles durante la Primera Guerra Mundial para darles a las tropas todo el suministro necesario con el que seguir combatiendo. «A la victoria del Marne contribuyeron los 4.000 taxis que llevaron de París a Meaux 70.000 hombres en 6 horas» (1925: 162), señaló el teniente coronel Villanueva, que además mencionó en su obra el uso masivo de camiones que proveyeron a la plaza de Verdún (1916) a través de la *vía sagrada* y sirvieron para sostener su defensa.

En cuanto a las capacidades de cada transporte, expresa el comandante Gascueña que la capacidad de 150 camiones equivale a la de un único tren, con lo cual el automóvil es un buen auxiliar del ferrocarril, pero no es el sustituto (por lo menos con los avances tecnológicos de ese momento). En tal sentido, «el auto tiene su valor especial como agente distribuidor y para el servicio de etapas» (Villanueva, 1925: 162). De hecho, los comandantes Irureta-Goyena y Serrano, también señalaron en 1925 que el automóvil es muy útil en las concentraciones rápidas, pero a su vez es costoso y frágil, y requiere de muchos recursos materiales y humanos (Irureta y Serrano, 1925: 173). Lo común a todos estos militares españoles se halla en la apelación a la velocidad de acción mediante los transportes de guerra (tanto en las operaciones de movilización, concentración y operaciones militares que se desarrollan en las guerras de aquellos años).

Profundizado un poco más en la materia, el comandante Gascueña señaló que (1922: 30):

«El automovilismo ha intervenido más que nada en las operaciones estratégicas dentro de los campos de batalla, donde el ferrocarril no existía o era insuficiente o, porque no llegase la distancia recorrida a un cierto límite, y no se podía obtener con su empleo ventaja alguna. Siendo la sorpresa función de la rapidez y ésta de la velocidad de los transportes, todos los medios de que se disponga para formar concentraciones sobre el teatro de la guerra capaces de originar un triunfo decisivo e importante, siempre serán pocos e insuficiente».

En último lugar, por ser la obra más tardía, el comandante Clar también expuso recomendaciones similares a los militares anteriormente citados, pues por ejemplo, recomienda el uso del automóvil para distancias cortas (inferiores a 100 km) y para superiores a 100 km recomienda el ferrocarril pues «basta recordar que un tren equivale a 170 camiones» (1934: 75-76). Después, indica que entre las desventajas de

los automóviles se hallan sus averías en los largos recorridos además del desgaste en las carreteras¹⁴. Así pues, el comandante Clar concluye que, hasta entonces, 1934, los ferrocarriles no tienen competencia a la hora de mover grandes cantidades entre puntos lejanos, y además, mediante ferrocarriles, con un personal reducido se puede trasladar más material con menor gasto de combustible, a mayor velocidad y ocupando menos espacio, además de que las vías férreas soportan un escaso desgaste en relación con los automóviles por carretera (1934: 76).

5. Nuevas armas y nuevos escenarios: en mares y cielos

Decía el General Lamarque: «Es muy posible que el vapor produzca algún día en los medios de la guerra una revolución tan completa como la invención de la pólvora de cañón» (1885: 232). Y realmente así fue, tal como ya vimos en el transporte terrestre y ahora veremos de una forma mucho más breve en el escenario naval y en el aéreo. Y es que los transportes a motor no solo se vieron aplicados en tierra, para los ferrocarriles y los automóviles, sino que también se dieron en el ámbito marítimo y en un ámbito hasta entonces desconocido, el aéreo. Y así lo afirmó el teniente coronel Villanueva: «las conquistas de la aviación llevan la tercera dimensión al concepto de fronteras» (1925: 157); es decir, a las fronteras terrestres y marítimas, se añaden las aéreas. Pero empecemos por el plano histórico y técnico, donde el capitán de Infantería Benito Martín, en sus estudios científico-militares describe que (1909: 112-113):

«Tres elementos nos rodean en el globo, que son: la tierra, el agua y el aire, sobre los cuales, el hombre ha tratado de marchar en las mejores condiciones de seguridad y velocidad. Lo primero que pensó fue perfeccionar las facultades naturales de desplazamiento sobre el terreno, sirviéndose de animales tractores, aplicando ruedas a los vehículos, aprovechando la fuerza propulsora del vapor, petróleo, electricidad, etc. La aptitud casi intuitiva de sostenerse y trasladarse, sirviendo de apoyo el agua, progresivamente la ha mejorado la humanidad, inventando los barcos de remos, vela, vapor, y llegando en los tiempos actuales a sumergirse y moverse en las profundidades del líquido con los submarinos, contruidos en casi todas las naciones. Los mismos esfuerzos ha hecho el hombre para conseguir ser dueño del elemento aire, y sin embargo pasaron muchos siglos sin alcanzar resultado alguno».

5.1. Fuerzas navales

El comandante de Infantería, Francisco Villamartín, que fue un militar altamente afamado desde el siglo XIX (y reverenciado hasta nuestros días del siglo XXI), expuso

14 Y además, tanto automóviles como carreteras requieren numeroso personal y gran cantidad de material para reparaciones.

en su pensamiento militar una cualidad notabilísima de los barcos a vapor, y es que estos pueden navegar en cualquier dirección sin importar hacia qué sentido sopla el viento. En sus palabras esto tiene una consecuencia militar muy importante, ya que (1883: 590):

«Una escuadra de vapores puede citarse y reunirse en un mismo día, y acaso en una misma hora, en un punto de alta mar, con la confianza de que pocos o ninguno de los vapores faltarán a la cita, y una escuadra de vela no, porque corre el peligro de que los barcos no puedan llegar en el momento oportuno. Además, algunas veces se ve obligada a dispersarse contra su voluntad, porque sus marchas, movimientos y maniobras dependen del viento y del mar».

Con estas posibilidades de acción por parte de fuerzas navales, cabe destacar las palabras del teniente coronel Villanueva, donde señaló que en una perspectiva histórica (1925: 37):

«En otro tiempo, los pueblos rodeados por el mar estaban alejados, en cierto modo, de la vida de relación para la que aquel elemento era un obstáculo por el escaso desarrollo de la navegación marítima, [...] era fácil aislarse políticamente a voluntad, [...]; los mares eran verdaderos fosos que les defendían de posibles ataques enemigos».

Pero desde el siglo XIX, las nuevas embarcaciones impulsadas a motor reducen los tiempos necesarios para navegar distancias otrora lejanas, además. Sin embargo, no todo son ventajas, pues al igual que los ejércitos modernos terrestres necesitan suministro masivo constante, también las fuerzas navales requieren aprovisionamiento continuo para proseguir con sus movimientos y acciones militares. Tal necesidad se ve cubierta por la creación y defensa de bases navales siempre adaptadas a las condiciones militares de las fuerzas marítimas y terrestres en el siglo XIX, añadiéndose las aéreas ya en el siglo XX (Gascueña, 1922: 144-157).

A propósito de los barcos a vapor y de los grandes cañones instalados en tierra y en barcos, el teniente coronel Villanueva señala que el «artillado de una costa podrá mantener alejado a un enemigo, pero [...], no representa nunca el dominio del mar, sino la garantía de que no sean violadas las fronteras marítimas» (1925: 150). Otro elemento a tener bien en cuenta, son los transportes marítimos a vapor; cuyo uso es crucial para realizar cualquier desembarco en territorio enemigo, «pero también pueden ser poderosos auxiliares de la concentración por tierra cuando se tenga superioridad marítima y no haya gran peligro de que los convoyes puedan ser sorprendidos por el enemigo» (1925: 187).

Finalmente, de entre todos los ingenios marítimos más novedosos en este periodo, destaca el submarino, pues tiene la capacidad de navegar y atacar por debajo de la superficie marítima. Los comandantes Irureta-Goyena y Serrano señalan que durante la Primera Guerra Mundial (1925: 16):

«Se usó por primera vez el submarino, y en plenas operaciones guerreras se dio el gran paso en el desarrollo de la navegación bajo el agua, pasando de los primeros sumergibles de pequeño tonelaje y escaso radio de acción a otros de mayores dimensiones, y hasta se llegó al caso que en esa gran contienda surgió el Deutschland, submarino mercante, que llegó a los Estados Unidos, y regresó a Alemania, sin que lograran darle caza sus adversarios».

5.2. Fuerzas aéreas

Tal como ya hemos analizado, los motores en tierra y en mar tuvieron aplicaciones revolucionarias que aumentaron en una medida hasta entonces desconocida la capacidad y velocidad de transporte en tiempos de paz y de guerra. Pero los ingenios voladores descubrieron a la humanidad un nuevo tablero de contacto o conflicto: El espacio aéreo. Lugar para el comercio o la guerra por encima de tierras y mares. Los comandantes Irureta-Goyena y Serrano, vuelven a señalar cosa similar a los submarinos, en sentido de que fue durante la Primera Guerra Mundial «cuando la navegación aérea adquiere enorme desarrollo y puede decirse que al terminar esa conflagración de razas y de continentes, es conocida más que por otras aplicaciones, por las militares» (1925: 467). Precisamente, vamos a centrarnos en las aplicaciones militares de estos pájaros mecánicos, pues en opinión de aquellos comandantes, «los elementos aéreos dejarán de ser como al comienzo de la contienda de 1914, “los ojos del ejército”, para convertirse en un factor muy importante de la victoria» (1925: 468). Y de hecho, el tiempo ha mostrado la importancia siempre creciente de la aviación para las operaciones militares en todas las guerras posteriores.

El desarrollo de la aviación ya era tal en la época de los comandantes Irureta-Goyena y Serrano que llegaron a describir en su obra la organización básica de la aeronáutica de la forma siguiente (1925: 468):

«Comprende la aviación, la aerostación, la defensa contra aeronaves.

La *aviación* utiliza aparatos más pesados que el aire, organizada en escuadrillas, observa por medio de sus unidades de observación, en provecho de las diferentes armas; bombardea y combate con sus unidades de bombardeo (día y noche) y de caza.

La *aerostación* emplea aparatos menos pesados que el aire, recibe las mismas misiones de vigilancia general, de tiro y enlace, que la aviación de observación, con la cual coordina su acción.

La *defensa contra aeronaves* dispone de medios de protección terrestres; grupos de artillería, unidades de ametralladoras, personal de proyectores, de globos cautivos, personal encargado de enmascarar, servicio de acecho y de transmisiones».

Aunque la aerostación fue desarrollada desde el siglo XIX con los dirigibles¹⁵ y estos resultaron muy útiles para tener una visión elevada de terrenos desconocidos que fotografiar y cartografiar, así como para bombardear, fueron rápidamente superados y reemplazados por el desarrollo de la aviación durante la Primera Guerra Mundial. Precisamente, el comandante Gascuña indica que, para la organización defensiva de las fronteras, no solo hay que tener vías férreas y carreteras sino que también: «Campos de aviación numerosos constituirán las bases de los aparatos que han de hacer y ayudar los reconocimientos o han de oponerse a los del enemigo, con los cuales habrán de luchar para ser dueños del aire» (1922: 10). Sobre este último aspecto, los comandantes Irureta-Goyena y Serrano exponen que los aviones necesitan de un campo llano y despejado en el que despegar y aterrizar; que además tenga instalaciones para guardar, reparar y reabastecer los aviones, así como un puesto de mando para estas armas aéreas (Irureta y Serrano, 1925: 471).

Pero, ¿cuántas utilidades militares tienen las aeronaves en la guerra? Los comandantes Irureta-Goyena y Serrano describen también las misiones que pueden realizar estas armas voladoras. 1) *Información*: Reconocimientos lejanos y fotografía aérea para conocer las posiciones y efectivos del enemigo; reconocimientos próximos para conocer las destrucciones realizadas (1925: 472). 2) *Artillería*: Apoyo a las unidades de artillería en sus labores destructivas (1925: 472). 3) *Enlace*: Conexión entre diferentes unidades del Ejército cuando la red de comunicaciones desaparece por la destrucción ocasionada en una ofensiva (1925: 473). 4) *Combate*: «Estas misiones llevan consigo: el combate aéreo, para conseguir el dominio del aire; la prohibición a la aviación enemiga de regiones determinadas; la protección de ciertos reconocimientos aéreos; el combate contra las tropas» (1925: 473). 5) *Bombardeo*: Ataques «a retaguardia del frente, acantonamientos, reuniones de caballería, baterías, escalones donde se halla el ganado, estaciones, depósitos de municiones y de material, puentes, cuarteles generales, etc.» (1925: 475). Además, estos bombardeos también atacan «a los grandes centros industriales, bases navales y aéreas, y otros análogos de verdadera importancia militar, por el influjo directo que tienen en las operaciones, llegando además a comprometer la movilización y concentración» (1925: 475). 6) *Especiales*: Abastecimiento para tropas y desembarcos aéreos (1925: 476).

A consecuencia de lo anterior, como hay un medio de ataque nuevo, cuya destrucción aérea alcanza tanto a la primera línea como a los centros vitales en el interior del país, es lógica y necesaria la creación de armas anti-aéreas. Anteriormente fue mencionada la *defensa contra aeronaves* de los comandantes Irureta-Goyena y Serrano, pero con posterioridad a su obra, el comandante Clar expresa de manera más amplia que (1934: 145-146):

«La defensa contra aeronaves o antiaeronáutica, cuenta con diversos medios, unos activos y pasivos otros. Entre los primeros, pueden citarse

¹⁵ Para ampliar la interesante cuestión, véase el resumen histórico y las capacidades de acción militar de los dirigibles desde la segunda mitad del siglo XIX, tanto para el reconocimiento de posiciones como para el bombardeo de estas (Martín, 1909: 112-131).

a la Aviación, Artillería, ametralladoras, proyectores y localizadores por el sonido; de los segundos, nombraremos los globos barrera, abrigos, máscaras, servicios de socorro diversos, etcétera; y como complemento de unos y otros deben existir, además, la información y las redes de acecho y transmisiones».

6. Conclusiones

A la luz de la historia vemos que los avances tecnológicos obligaron a que los militares españoles adaptasen la planificación y ejecución de las operaciones bélicas. Tenían la mirada puesta —especialmente— en los acontecimientos bélicos internacionales, ya que ahí se dilucidaba no solo la manera en que otros militares utilizaban los nuevos ingenios en favor de sus armas patrias, sino también el destino mismo de países y pueblos.

En el campo de la Geografía Militar, a las fronteras terrestres y marítimas, la tecnología abrió un nuevo lugar, el espacio aéreo: la tercera dimensión de las fronteras. Las posibilidades que ofrecía la aviación para atacar otros lugares más distantes y con mayor facilidad, también implicaba la necesidad de tomar medidas especiales para defenderse de tales embestidas voladoras. Y ante tantos avances que entraban en liza, otras viejas armas quedaban obsoletas hasta el punto de que armas históricas como la Caballería, eran puestas en gran duda frente a la incipiente *Caballería blindada*. Las comunicaciones por cable y por radio pusieron a pueblos, países y ejércitos en rápida conexión. La Revolución Industrial-Militar de aquellos años cambió por acción o por reacción la faz del mundo, empezando por los Estados modernos que competían entre sí por todo el mundo. Sus pretensiones expansivas les impulsaron y sus tecnologías les abrieron nuevas posibilidades.

Territorios antiguamente difíciles de cruzar, y mares extensos de navegar, comenzaron un irreversible proceso de empequeñecimiento ante los rugientes motores de los ingenios que impulsaban a comerciantes y militares de diferentes Estados por todo el mundo. Lugares que anteriormente requerían meses para movilizar y concentrar un ejército, pasaron a concentrarse en cuestión de semanas; incluso días al intensificarse el uso de los ferrocarriles y despuntar el uso masivo de automóviles. Lugares que anteriormente marcaban una separación fronteriza, de repente quedaban a tiro de los nuevos cañones de gran calibre con alcances kilométricos. Lugares que anteriormente no tenían valor económico, súbitamente lo adquieren al encontrarse algún recurso energético o mineral crucial para el crecimiento en la paz y sostenimiento en la guerra del Estado que lo poseyera.

En definitiva, los cambios tecnológicos implicaban necesariamente cambios militares en cada país. Debían adaptarse para usar en la ofensiva o preparar en la defensiva aquellas novedades tecnológicas, lo cual se percibe con los progresivos añadidos de sus principales autores para adaptar equilibrar la teoría y la práctica. Esto es tan cierto entonces como ahora, y lo seguirá siendo en el futuro. La Geografía

general, como hemos visto, no es un campo limitado a su parte física, sino que abarca todos los ámbitos como bien se refleja en el índice del teniente coronel Villanueva: hemos de contar siempre con los cambios en los factores físicos, factores políticos y factores militares para trazar las valoraciones más actualizadas de la Geografía aplicada a los requerimientos militares. O bien incluso utilizar la metodología en siete variables con indicadores internos que elaboré a partir de la esencial obra de Villanueva.

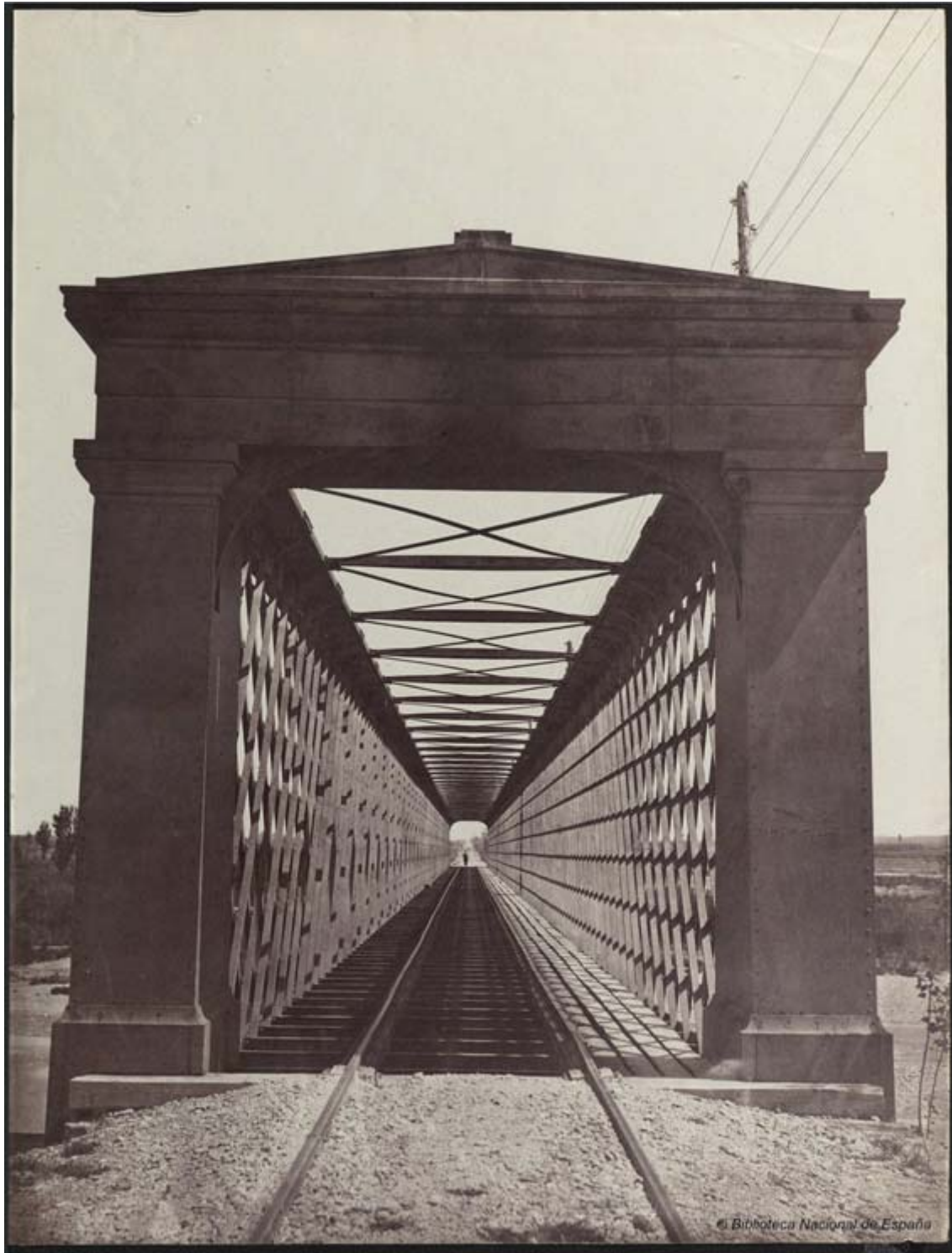


Fig.1. Una fotografía de 1867 que nos muestra tres símbolos tecnológicos de este periodo moderno analizado: Un puente de hierro para ferrocarril, con postes de cables telegráficos para comunicaciones.

Bibliografía

- Anónimo. (1887). *Geografía militar de Europa. La geografía es la base en la que se funda todo problema estratégico. Preliminares, en rollo ML-306-A (SA/M27)*.
- Barrios y Carrión, L. (1884). *Geografía militar de España*. Barcelona.
- Casanueva y Novak, V. (1902). *Nociones de geografía militar*. Valladolid.
- Castaños y Montijano, M. (1889). *Geografía militar de la Península Ibérica*. Toledo.
- Clar, J. (1934). *Un fragmento de la Moderna Geografía Militar de España*. Toledo.
- Díaz de Villegas, J. (1936). *Geografía militar de España, países y mares limítrofes*. Madrid, Imprenta y talleres del Ministerio de la Guerra.
- García Alonso, C. (1901). *Compendio de Geografía militar escrito para oficiales de la Reserva*. Madrid.
- Gascuña Gascón, E. (1922). *Los ferrocarriles españoles y la defensa nacional*. Madrid.
- Gómez de Arteche, J. (1859). *Geografía histórico-militar de España y Portugal*. Madrid.
- Henry, R. (1885). *Ensayo de un compendio de la filosofía de la guerra ó Colección de máximas militares*. Barcelona.
- Irureta-Goyena, J. y Serrano S. (1925). *Nociones de Arte Militar*. Madrid.
- Mariscal, L. (1907). *Compendio de geografía militar de España y Portugal*, Valladolid. [Consulta: 14/02/2022]. Disponible en: <http://bdh-rd.bne.es/viewer.vm?id=0000201394&page=1>
- Martín, B. (1909). *Estudios científico-militares: Telegrafía y telefonía, proyectores y explosores, automovilismo y navegación aérea*. Toledo.
- Romerales Quintero, M. (1915). *Estudio Geográfico, Militar y Naval de España*. Madrid.
- Sironi, G. (1885). *Ensayo de geografía estratégica*. Madrid.
- de Torre, L. (1921). *Geografía militar de Europa*. Toledo.
- Villamartín, F. (1883). *Obras selectas de Don Francisco Villamartín*. Madrid.
- Villanueva López-Moreno, L. (1925). *Bases para el estudio de la geografía militar*. Madrid.

Artículo recibido: 10 de enero de 2023

Artículo aceptado: 27 de abril de 2023

Javier FERNÁNDEZ APARICIO
Analista del IEEE.

Correo: jferapi@mde.es

RESEÑA

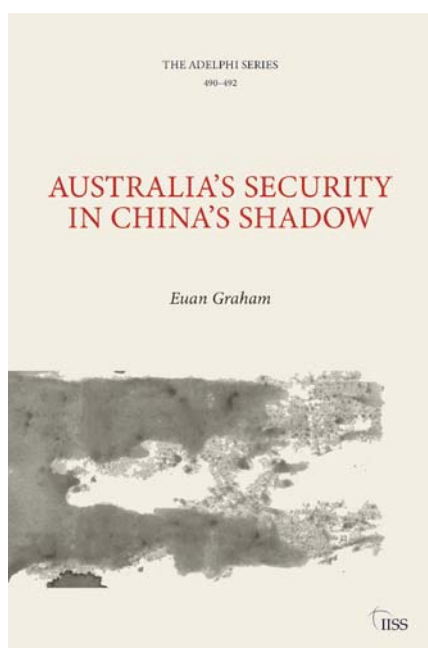
AUSTRALIA'S SECURITY IN CHINA'S SHADOW

Euan Graham (2023)

Editorial: Adelphi Series (229) páginas

DOI: 10.1080/19445571.2021.2187581

ISBN: 9791220137188



El 24 de abril de 2023 el Gobierno australiano del primer ministro Anthony Albanese presentó públicamente la Revisión Estratégica de la Defensa (DRS en sus siglas en inglés), un documento que, según palabras del ministro de Defensa, Richard Marles, supone un cambio radical en materia de seguridad para Australia, aunque la última actualización de dicha estrategia se hizo en el 2020. Al estilo de otras iniciativas estratégicas recientes en países del Indo-Pacífico, como Japón o Corea del Sur, la DRS australiana planifica una construcción más ambiciosa de sus fuerzas armadas para hacerlas capaces de responder a las amenazas crecientes en el entorno del país.

El DRS aboga por una alianza más estrecha con aliados tradicionales como Estados Unidos o el Reino Unido, justificándola en la seria amenaza que representa China para los intereses australianos. Para ello, se evalúa a la Fuerza de Defensa Australiana (ADF en sus siglas en inglés) como actualmente no aptas para afrontar dichas amenazas sin que medie la adquisición de nuevas capacidades, como los submarinos nucleares, con el objetivo de presentar una disuasión creíble al peligro que representa China. Ello en el mínimo tiempo posible, para sumar a la posible cooperación con sus aliados, en el marco del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD en sus siglas en inglés) como en tratados bilaterales con terceros países, la aportación de unas medidas efectivas de defensa. Y como telón de fondo siempre China y su proyección como potencia global. Respecto a Australia, ¿cómo se ha percibido este camino chino hacia la hegemonía? ¿Siempre hubo una relación marcada por el recelo? *Australia's security in China's shadow*, publicado en marzo de 2023 cuando aún no se había presentado la DRS, responde a estas cuestiones.

El autor del libro, Euan Graham, posee una dilatada carrera como experto en la geopolítica del Indo-Pacífico. Miembro principal del Diálogo Shangri-La para la Defensa y Estrategia del Indo-Pacífico en el International Institute for Strategic Studies en Singapur. Más aún, en los últimos años ha volcado su ámbito de especialización política de defensa y la estrategia marítima de Australia, no en vano ha vivido y trabajado en Japón, Singapur y Australia, donde fue director ejecutivo de La Trobe Asia, en Melbourne, y director del Programa de Seguridad Internacional del Instituto Lowy. Antes de eso, trabajó en el Gobierno del Reino Unido como analista de investigación en el Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Commonwealth, cubriendo tanto el Noreste como el Sudeste Asiático.

Graham defiende que desde 2020 se inició un cambio de paradigma en las relaciones entre Australia y China, cambio consolidado tres años después, en donde la percepción australiana de la amenaza a la seguridad que supone China ha superado las tradicionales y fructíferas buenas relaciones económicas y comerciales entre ambos países. Unas relaciones que, a día de hoy, también continúan. Por ello, desde el Gobierno de Canberra se ha venido implementado una nueva política de defensa en respuesta a la percepción de este riesgo, tanto desde el punto de vista interno, contrarrestando los esfuerzos chinos para influenciar políticamente en Australia de una manera cada vez más directa, y externo, siendo aquí su máximo ejemplo las reticencias a la expansión china tanto en el Sudeste Asiático como en el suroeste del Pacífico. Así, Australia llegó

a la conclusión de la necesidad en adquirir nuevas capacidades y participar activamente en iniciativas estratégicas como el QUAD o el AUKUS. Para Graham, Australia se ha conformado como el ejemplo máximo de respuesta regional a los múltiples desafíos de seguridad que representa China.

La obra se divide en siete capítulos, cada uno analizando un aspecto diferente de los múltiples desafíos que China plantea a la seguridad de Australia y evaluando la eficacia de las respuestas políticas australianas por cada punto. Desde luego el enfoque del autor se centra principalmente en Australia y no tanto en la respuesta o capacidades de China, pues considera que el país oceánico se enfrenta a su desafío estratégico más importante desde la Segunda Guerra Mundial, con ramificaciones tanto a nivel nacional como en política exterior.

El primer capítulo, titulado de forma sintomática «El final del asunto» recorre la relación entre Australia y China desde los años sesenta a la actualidad, basándose en la premisa defendida por el autor de que, desde el gigante chino, siempre ha existido un interés por influir en Australia y en su propio beneficio, tanto en política interior como exterior.

En el capítulo dos, «La política de China comienza en casa», Graham desarrolla las iniciativas que desde principios de 2020 se han desarrollado por parte del Gobierno australiano para combatir la influencia china dentro del propio país, quizás la prioridad incluso por encima del riesgo exterior que supone la presencia china en el suroeste del Pacífico, con medidas en asuntos como el espionaje o al desinformación, a veces utilizando métodos fraudulentos y otros a través de los resquicios legales que permitía la legislación australiana al respecto o la falta de capacidades en el dominio cibernético. En este sentido, el Partido Comunista Chino (PCCh) es considerado la principal amenaza dominante en Australia, y aunque el Gobierno australiano siempre



Mapa: Australia and its surrounding region. Fuente: Adelphi Series, 61: 490-492, pp. 10-12. DOI: 10.1080/19445571.2021.2187583

ha evitado señalarle directamente, no por ello ha combatido una cierta coerción desde el lado chino, incluyendo la anuencia de una parte significativa de la población con postulados favorables a Beijing.

El capítulo tres, «La economía política de las relaciones entre Australia y China», aborda la implementación, también desde 2020, de una nueva política económica en Australia como otra respuesta a los riesgos que percibe de China. Australia ha conseguido resistir las restricciones comerciales punitivas que llegaron de Beijing aquel año como represalia, sin sufrir un daño económico grande. El capítulo analiza las principales características de estas relaciones económicas entre Australia y China, escalonándolas en el comercio, la inversión y la seguridad. Además, Graham resalta como Australia fue pionera entre los países occidentales a la hora de promulgar las primeras medidas para mitigar el riesgo de la dependencia de China, por ejemplo con la decisión en 2018 de prohibir a las empresas de telecomunicaciones chinas participar en la red 5G del país.

El capítulo cuatro, «El factor China en la estrategia de defensa de Australia y la postura de la alianza», entra en analizar la seguridad y defensa de Australia, con este cambio de paradigma respecto a China desde 2020. Para el autor se ha producido en estos años mejoras considerables en las capacidades, se han estrechado alianzas ya existentes o se han conseguido otras nuevas, con la consecuencia de que Australia aparece ahora como un actor regional con poder de disuasión respecto a las intenciones de China, sean cuales sean estas y el ámbito en el que se desarrollen. Más concretamente y en el contexto de la alianza australiana con los Estados Unidos, Graham explora el creciente papel que Australia desempeña en la propia estrategia militar de los Estados Unidos hacia China y en general el Indo-Pacífico. Existe al final una cuestión que es difícil de responder, además de situarnos ante un hipotético escenario casi catastrófico: ¿puede Australia disuadir a Beijing sin tener armas nucleares propias? El debate en torno a la adquisición y fábrica de submarinos nucleares en el marco del AUKUS puede ser considerada una respuesta al respecto.

En el capítulo quinto, «El arte de gobernar del Indo-Pacífico de Australia y el Sudeste Asiático», Graham explica como China influye en la política australiana respecto al Indo-Pacífico y más concretamente hacia el Sudeste Asiático y el suroeste del Pacífico, inmediato a la propia Australia. Así, la seguridad y defensa se han conformado como los principales objetivos australianos para estas regiones, por encima incluso de materia comercial y económica. El autor disecciona esta política encuadrándola a nivel multilateral, con la partencia a organizaciones como el QUAD, AUKUS o a relación con ASEAN, y bilateral, en especial las relaciones con países líderes en la región como India, Japón, Indonesia, Corea del Sur o la misma Taiwán, sin olvidar al actor estadounidense, absolutamente clave, y todo ello con un denominador común tal es el alcance del desafío que representa China en cada uno de estos dos niveles y en donde algunas de las respuestas ofrecidas desde el Gobierno de Canberra no han sido acertadas, desde el punto de vista de Graham.

Dentro de este análisis de la política exterior y de seguridad australiana respecto al Indo-Pacífico, Sudeste Asiático y suroeste del Pacífico, el capítulo seis se detiene

precisamente en esta última región, pues no en vano es la primera esfera de influencia para Australia. Así, en «Competiendo con China en el Pacífico sudoccidental», Graham explica como el grupo de islas dispersas de Melanesia, Micronesia y Polinesia, comprende principalmente aguas abiertas y las principales rutas comerciales y de comunicación de Australia con el norte de Asia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos. Además, es la subregión más cercana a los principales centros de población como Sídney, Melbourne y Brisbane. De nuevo la amenaza de la proyección de China hace que Australia quiera garantizar, como nunca antes, la seguridad marítima de esta área como un imperativo también compartido por los propios Estados insulares implicados, que pueden reconocer en Australia el gran actor que proteja sus intereses en materia de seguridad.

Un último capítulo, el séptimo, vale como una reflexión final para Graham, a tenor de los análisis contenidos en los epígrafes anteriores y desde la idea del sensible cambio en las relaciones bilaterales entre China y Australia desde principios de 2020, aunque en la mayor parte de la década anterior ya se había percibido un claro enfriamiento, achacando el autor la nueva postura australiana respecto a China, puesta en público en la DRS de abril de 2023, al comportamiento chino percibido abiertamente hostil en lo económico, lo diplomático y en materia de seguridad. Aunque las relaciones entre países no son inamovibles, en los años siguientes no parece probable una mejora entre Canberra y Beijing. De hecho, desde mayo de 2022 el nuevo Gobierno laborista del primer ministro Anthony Albanese no solo ha mantenido, sino que ha incrementado con nuevas medidas, la estrategia de seguridad de Australia contraria a China, como demuestra su revisión de abril de 2023.

Reseña recibida: 8 de mayo de 2023.

Reseña aceptada: 16 de mayo de 2023.

Federico AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS
Capitán de fragata de la Armada. Analista del IEEE.

Correo: faznfer@fn.mde.es

RECENSIÓN

***PLAYING CHESS WITH THE DEVIL. WORLD SITUATION
IN A NUTSHELL***

Vicente Gonzalvo Navarro, teniente coronel de Infantería de Marina

Editorial: Europa Edizioni (406) páginas

ISBN: 9791220137188



El pensamiento y la doctrina son una necesidad diferenciada de cada sociedad. En cada caso llevan consigo las referencias con que se construyen aquellas. Por eso se ha de favorecer la producción propia, especialmente, a nivel militar. Y dentro de este nivel, y por su relevancia, desde una óptica estratégica.

El pensamiento estratégico se encuentra íntimamente ligado a la excelencia intelectual. Tal cosa no es fácil, pues requiere de personas con referencias y una sensibilidad específica de la que no se dispone sino se cultiva. Cultura proviene del término cultivo.

Así, el desarrollo de esta especial sensibilidad también se transforma así en una necesidad estratégica. Tal cosa requiere de educación, humanismo, tiempo, especialización, apertura de miras y capacidad de comprensión del entorno; en suma, de una profesionalidad y cualificación específica. Acometer tal empeño solo es posible mientras se disfruta. Es este, paradójicamente, un trabajo frío y desapasionado que, sin embargo, demanda pasión y entrega en su ejecución.

El arte, la estrategia y la geopolítica se encuentran entrelazados; tienen componentes que se superponen. Manejan todas ellas una ingente cantidad de datos y factores que dan a la intuición un lugar notable en su desempeño. El arte explica lo que no se ve, superando la naturaleza especular de la propia experiencia; muestra premonitoriamente hacia dónde se dirigen las sociedades, al igual que, en otros ámbitos y mecánica, hacen la estrategia y geopolítica.

La geopolítica ha experimentado en los últimos años un fuerte crecimiento en el interés de la opinión pública. La simplicidad y grafismo de sus explicaciones, formadas de un modo visual a través de un mapa, la convirtieron en otro tiempo en peligrosa; era una suerte de arma mental en tanto que configuradora de imaginarios a alcanzar y creadora de relatos científicos de indiscutible futuro.

Y es que la geopolítica constituye una ciencia intuitiva, pues permite formular propuestas sin dedicar demasiado tiempo al análisis pormenorizado de los factores en que cabe descomponer la situación. Encarna una suerte de alquimia que hace posible realizar formulaciones «evidentes» para quienes no están versados en los entresijos de los problemas pues, en nombre del grafismo y de la claridad, permite prescindir de los innumerables matices que acompañan a los hechos. La geopolítica, así; se puede decir que de un mapa hace otro.

Con este mapa se establece el marco ideológico de unos debates que, de partida y solo por obrar de este modo, tenían ganados para los fines que el autor geopolítico tenga establecidos. Ya Lao Tse apuntaba en el *Tao Te King* que el sabio «situándose detrás, se coloca delante» (LI). El poder, y más en el siglo XXI, es capacidad de influir y está en relación con la referencia correcta.

Y es que, tal y como señala Buyng Chul Han, «El sentimiento precede al pensamiento,» cualquier decisión racional pasa necesariamente por el tamiz emocional-cultural, con todo lo que de imprimación de referencias tal proceder lleva consigo. Todo conocimiento está emocionalmente sesgado.

Así, basta observar la filmografía del *Agente 007* para tener una idea de la evolución geopolítica del mundo desde una perspectiva anglosajona, mientras, inocentemente, se dota de poder y relevancia a la acción política del Reino Unido, se afianza su «relación especial» y cuasi paritaria con Estados Unidos, se fijan conceptos clave de las Relaciones Internacionales en su beneficio y se magnifica su poder. Recordando a Hobbes, la ficción de poder es Poder.

Con la misma lógica, referir que muchos de los *rankings* de calidad de la enseñanza e investigación aceptados internacionalmente están hecho según estándares anglosajones, lo que no es completamente ajeno a los resultados.

Y es que, como decíamos, el pensamiento estratégico y el geopolítico llevan incluidos, aunque sea implícitamente, el sentido de lo importante, la cultura, modos y referencias de quienes lo elaboran. Por eso, no es una tarea que convenga abandonar o dejar completamente en manos de terceros. Como desarrollo de esta lógica, necesitamos una geopolítica hecha desde España.

No es para menos: una nación mínimamente avanzada no puede ser solo consumidora de lo que otros producen y, además, a granel. Y eso tiene delito para una nación con una historia y una cultura como la nuestra. Los análisis que nos hacen terceros siempre nos dejan mal porque se emplean para defender y poner en valor lo que les es propio; y somos competidores, lo queramos o no. La Historia de España no es como la de cualquier país medio, por eso ofende.

Hoy, el pensamiento dominante es, en términos estratégicos y también doctrinales, de origen anglosajón y, por tanto, y lógicamente, hecho a su medida y referencias. Es previsible que a corto plazo siga siéndolo, no solo por controlar el terreno de las ideas y fijar los marcos del debate, que también, sino sobre todo, por el gran aparataje de que disponen para su distribución y al que resulta muy difícil acceder exitosamente.

En este sentido, referir que algunos *think tank* norteamericanos tienen un presupuesto similar al de la *Organización Mundial del Comercio* (OMC). El resultado de su trabajo son auténticas superproducciones que cuentan, además, con un sistema de distribución de ideas parangonable al de Hollywood.

De este modo, se garantiza la preponderancia de un pensamiento y unas referencias que, siendo de por sí sólidas, por comunes, resultan incuestionables y sitúan a otras poco menos que en el territorio de la herejía. Estas no se prohíben, simplemente, no se difunden o se distribuyen poco. Ello es causa de que se presenten, a lo más, como «alternativas» al pensamiento vigente o como meros ecos o reverberaciones escolásticas de este.

El inglés se transforma en el lenguaje de la ciencia y sus instituciones también en un tribunal que otorga el marchamo académico; la calidad con la que se habla esta lengua define de alguna forma la del investigador. Y puesto que tiene que haber un modelo alternativo (como el de Noam Chomsky), también se ocupan de su producción. De esta manera, se desincentiva el pensamiento de signo nacional, colonizándose a los países intelectualmente. Estamos, en la práctica, ante una suerte de monolitismo

cultural a la búlgara. Y enfrentar al mismo, además de valor y paciencia, precisa de cuantiosos medios, pero también de comprender la importancia de no dejar esta lógica de pensamiento a terceros.

Nada menos que romper con este marco autoreproductivo fáctico es el reto que afronta el trabajo del teniente coronel de Infantería de Marina D. Vicente Gonzalvo Navarro que, titulado *Playing Chess with the Devil*, ha sido publicado en la editorial londinense *Europe Books* en 2022.

El autor, además de haber desarrollado una carrera militar completa hasta su actual empleo y que le ha llevado por diferentes países, es doctor en Derecho y diplomado de Estado Mayor. Debemos felicitarlos por su paso adelante a la hora de publicar, y hacerlo en otra lengua.

Pero la mies es mucha y los obreros son pocos. Nuestro país puede ser —y de hecho lo está siendo ya— una suerte de *hub* intelectual solo por las dimensiones globales del idioma español y de nuestros modos culturales. Tal cosa debe extenderse aún más al ámbito de lo estratégico y alcanzar al pensamiento en grandes términos, como hace el ensayo que nos ocupa.

Estamos ante un libro escrito con parámetros académicos —esto es, con citas y referencias— hecho en inglés y dirigido hacia el mercado anglosajón, pero que incorpora un aparataje ideológico dotado de un inevitable sesgo nacional, por más que la bibliografía que emplee sea mayoritariamente anglosajona. Pese a ello, sus implícitos, constructos y valoraciones son los nuestros. Tal es, en clave nacional y más allá de su contenido, uno de los principales activos de la obra.

Pero es que, además de estar escrita en inglés, resulta agradable de leer y se refiere a temas de rabiosa actualidad; de hecho, el ensayo se finalizó en la primavera de 2022, en el epitome de un periodo de particular inestabilidad geopolítica. No en vano, la publicación se presenta como un resumen o compendio de la situación mundial, según refiere la segunda parte de su título: *World situation in a Nutshell*. Un reto así que se suma a los anteriores, pero que las incertidumbres de la situación facilitan afrontar. En ese sentido lo tenía fácil.

Las 401 páginas de las que se compone el ensayo, se estructuran en 17 capítulos, a los que, a su vez, se agrupa en tres grandes áreas. Una primera, dedicada a los retos más inmediatos para la Seguridad Internacional; una segunda, en la que el autor entra en las posibilidades que ofrecen las herramientas y estrategias militares en el actual contexto geopolítico. Y una tercera, específicamente dedicada a ciertas regiones conflictivas.

Los títulos de los capítulos que componen cada una de estas partes, operan como resúmenes de sus contenidos y refieren a la ciberseguridad; a las relaciones internacionales y la geografía; a Ucrania y Rusia, China como nuevo hegemón; a África convertida en campo de batalla; a los Estados débiles y la seguridad internacional; a las migraciones; a Latinoamérica como continente olvidado; a las operaciones especiales en los conflictos híbridos; a seguridad y conflicto en el Aire, un capítulo que escribe en colaboración con el coronel del Ejército del Aire Miguel A. Saez Nievas; a la importancia estratégica

del Espacio; a la desinformación como arma táctica; a las armas nucleares; a Irán; a el conflicto de Taiwán y sus repercusiones en la seguridad global; a Afganistán y las lecciones que nos ofrece; y, finalmente un capítulo específico dedicado al liderazgo mundial y la geopolítica.

La seguridad internacional, para el teniente coronel Gonzalvo, está mediatizada por las interrelaciones o interacciones ente todas las cuestiones que acabamos de plantear. Tal cosa supone, de facto, una mezcla entre guerra, economía y geopolítica. Ni que decir tiene que el resultado va mucho más allá de lo militar —el maquiavelismo de la estrategia confunde con demasiada frecuencia fuerza con poder, y este es mucho más que aquella pues es capacidad de construcción— y supone en la práctica, a juicio del autor, un choque entre China y la OTAN, organización que estima actúa a modo de una extensión de Estados Unidos. El resultado de este envite determinará el modelo de sistema de seguridad global.

No obstante, considera que el siglo XXI es una continuación del XX. De hecho, apunta que se está redefiniendo la política internacional en una suerte de reedición del modelo adoptado durante la Conferencia de Yalta a tres voces: las de Biden, Xi y Putin, al análisis de cuyos perfiles personales dedica un capítulo. Pese a ello, también considera que el panorama geopolítico ha experimentado un cambio notable.

A juicio del autor, nos encontramos en una fase de transición, en un interregno. Y eso cuando el discurrir de las interacciones a las que hemos aludido da para mucho y puede provocar no pocas sorpresas. Occidente no tiene la referencia correcta de la situación mundial, lo que daña los resultados de su análisis y, peor aún, remite a Ortega cuando refiere que «toda realidad ignorada prepara su venganza».

Sirva de ejemplo de lo referido el que la Asamblea General de la ONU condenara en 2022 la invasión de Ucrania, como no podía ser menos, además de con cinco votos en contra, que no sorprendieron por quienes los emitieron, sobre todo, con 38 insospechadas abstenciones. Parece que Occidente solo se escucha a sí mismo y se asombra cuando desde la semiperiferia estratégica se enarbolan otros discursos. Podemos concluir, en este sentido, que falta comprensión del entorno y que, parámetros importantes se han sustituido por unos implícitos, como poco, muy cuestionables.

En fin, el trasfondo ideológico del ensayo, como ha podido verse, refiere al realismo político, al juego de poderes. De hecho, comienza la obra con una conocida cita de Maquiavelo. Y, en esta línea y signo, se sirve de un buen aparataje ideológico-doctrinal; así, cita a todos los grandes clásicos de este modelo de pensamiento político así como a algunos de sus más significados referentes actuales; e incluye hasta la expresa condena de Fukuyama. Podríamos pensar que es esta una visión clásica, muy propia de militares. Pero también es cierto que en el libro hay innovación.

En fin, este ensayo supone una aportación española a la comunidad de pensamiento internacional, una contribución y una referencia más al pensamiento estratégico global que no pretende desdeñar, suplir, confrontar o sustituir ningún otro, por la sencilla razón de que hay espacio para todos; y se agradecen reflexiones que provengan de referencias novedosas. La realidad es multifacética y admite muy diversos puntos de

vista. Cuantas más se tomen y más divergentes sean las referencias entre sí, más rico y aproximado será el resultado obtenido

Estamos, utilizando una célebre maldición china, viviendo tiempos interesantes, y que probablemente merezcan más reflexión de la que se les dedica. Tiempos de gran progreso científico, en el que el elemento tecnológico se ha convertido en un *game changer* por su capacidad de impacto en las Relaciones Internacionales. Pero el progreso científico, no asegura el progreso moral ni siquiera la racionalidad. Y así ha vuelto a aflorar la amenaza nuclear, retro trayéndonos a la época de la Destrucción Mutua Asegurada, como bien recoge el teniente coronel Gonzalvo en su trabajo.

En conclusión, debemos dar doblemente la bienvenida a este libro: en primer lugar, por estar referido a la geopolítica actual; en segundo lugar, por proporcionar una visión española a un mundo que, al menos en Occidente, está dominado por un pensamiento casi único de signo anglosajón; y en tercer lugar, por estar hecho por un militar. Esperemos que tal cosa estimule a otros y sirva para ensanchar una base, a nuestro juicio aún muy estrecha, de pensadores militares. Formarlos requiere de una educación prolongada y esta, a su vez, de estímulos y ejemplos a seguir.

Hace poco más de 100 años que concluyó la Primera Guerra Mundial, un conflicto que provocó más de 25 millones de muertos, y sobre el que, aún hoy, seguimos preguntándonos sus causas. La razón, pudo ser, que se tratara de resolver mediante la guerra una rivalidad a la que no era la respuesta. Esta se encontraba mejor —que no únicamente— en los mercados internacionales. Y falló el liderazgo.

Algo que también ha podido suceder en la guerra en Ucrania. Y es que es difícil encontrar un sentido político o geopolítico a este conflicto, pues ya sea su resultado la victoria o la derrota, cualquier opción, puede implicar desde el aislamiento de Rusia hasta en su fractura. Y eso cuando su salida natural es Occidente, civilización con la que comparte cultura cuando no destino.

Rusia se encuentra cada vez más envuelta —ya sea por el Ártico o por la Ruta de la Seda, la cual discurre por el espacio postsoviético— por China, con la que tiene 4.000 km de frontera común, dispone de un PIB diez veces superior y cuyo hinterland natural es Siberia. Y eso cuando el enfrentamiento por el liderazgo mundial se está librando entre Estados Unidos y China. Rusia, con las opciones geopolíticas que le dan sus 17 millones de km² y sus armas nucleares, no tiene nivel para ser un contendiente en tal liza, por más que sea tal su voluntad. El estruendo del cañón difícilmente puede incrementar el PIB.

En fin, la historia nunca se repite —a no ser que tal cosa suceda como farsa—, sin embargo, suele rimar.

Recensión recibida: 11 de abril de 2023.

Recensión aceptada: 16 de mayo de 2023.

Normas para los autores de artículos

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) forma parte del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), con sede en el paseo de la Castellana, 61. Madrid-28071.

Esta revista es una publicación electrónica, de periodicidad semestral y se publica en versión española e inglesa.

Está disponible en formato PDF, en la página web del Instituto Español de Estudios Estratégicos: <http://revista.ieee.es>

Periodicidad de la revista

Es bin anual. Los dos números anuales de la *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* se publicarán durante los meses de junio y diciembre.

Contenido de la revista

El contenido de la revista está compuesto por artículos originales e inéditos de carácter científico, con aportaciones novedosas en el campo de investigación de la seguridad y defensa, así como reseñas de obras relevantes y noticias sobre seminarios, novedades editoriales y otros acontecimientos de importancia.

Los trabajos publicados abordan aspectos concernientes a la paz y seguridad, y está sometido a un proceso de doble revisión, que garantiza el anonimato y la objetividad.

Junto a la versión en español, el Instituto Español de Estudios Estratégicos publicará una traducción íntegra de cada número en idioma inglés.

Plazo para la recepción de originales

Una vez comunicado a los autores que los originales han sido recibidos a través de la plataforma habilitada al efecto <https://revista.ieee.es>. El proceso de revisión no excederá de ocho semanas.

Durante el proceso de revisión, los expertos darán a conocer al consejo de redacción, por escrito, su valoración, así como las recomendaciones que, en su caso, proponen a los autores para la mejora del artículo.

Por su parte, el consejo de redacción acusará recibo de los originales en un plazo de siete días hábiles desde su recepción, e informará a los autores de la fecha en la que remitirá el dictamen motivado.

Una vez devuelto el artículo con las correcciones y sugerencias que se consideren oportunas, el autor dispondrá de veinte días para enviar la versión definitiva al consejo de redacción. La aprobación del artículo por parte del consejo de redacción implica que la revisión de los autores, previa a la publicación del trabajo, debe limitarse a la corrección de errores, sin que esté permitido realizar modificaciones del contenido.

Criterios para la selección de artículos

Entre los artículos recibidos se seleccionarán aquellos que cumplan estrictamente las normas para autores y que destaquen por su originalidad, relevancia, interés científico y/o actualidad.

Sistema de evaluación

Los artículos serán sometidos a una evaluación por pares, que determinará la originalidad, el rigor de la investigación y la validez científica de su contenido. Además, una revisión por parte del consejo de redacción, remitirá un dictamen motivado a los autores sobre su decisión de aprobar, publicar previa revisión o rechazar los artículos presentados. En dicho dictamen, se incorporarán las sugerencias o correcciones remitidas por los expertos que han participado en el proceso de revisión por pares.

Instrucciones a los autores

Los artículos serán enviados a través de la plataforma de la revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos: <https://revista.ieee.es>

La extensión recomendada para los trabajos presentados se sitúa entre las seis mil y las doce mil palabras. Las recensiones no superarán las dos mil palabras, mientras que las notas bibliográficas se ajustarán a una extensión de mil palabras.

Los originales pueden enviarse en español o en inglés.

El texto incluirá un resumen del contenido, de unas ciento cincuenta palabras y una relación de las palabras clave del documento. Ambos en español y en inglés.

Cada página irá numerada, en su margen inferior derecho.

La estructura del texto será la siguiente:

Título.

Nombre del autor o autores, en letra Arial de 12 puntos.

Filiación institucional y profesional de los autores y dirección de correo electrónico de los autores, señaladas a pie de página con un asterisco.

Apartados principales, numerados, en letras minúsculas y negritas.

Apartados de segundo nivel, numerados, en minúscula, negrita y cursiva.

Subapartados de tercer nivel, numerados, en minúscula.

Subapartados de cuarto y sucesivos niveles, numerados, en minúscula y cursiva.

Los trabajos originales se enviarán en un único archivo Word SIN QUE FIGURE EL NOMBRE DEL AUTOR/A EN NINGUNA PARTE DEL DOCUMENTO y se adjuntará, en documento pdf, el curriculum vitae de los autores, junto a un currículum resumido que no excederá de 150 palabras

Al final del texto, se incluirá una relación de la bibliografía utilizada, ordenada alfabéticamente.

Normas tipográficas

Las normas de estilo de la *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* se ajustan a las establecidas por la Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural del Ministerio de Defensa.

Los autores deberán ajustarse a las normas ortográficas de la Real Academia Española, en su edición de 2010.

Los originales estarán escritos en letra Arial, de 12 puntos, con un interlineado de 1,5.

El texto irá justificado, con tres centímetros de margen en el encabezamiento de la página y a la izquierda, y 1,5 centímetros al pie y a la derecha.

No se presionará retorno para separar los párrafos y se evitarán las tabulaciones.

Cuando se quiera resaltar alguna palabra o frase, se utilizarán las comillas o la cursiva.

No aparecerán palabras o frases subrayadas, ni se insertarán incrustaciones de cuadros de texto.

Las citas textuales con una extensión superior a las cuatro líneas irán entrecomilladas y separadas con una línea en blanco al principio y al final del texto citado.

Se recomienda el uso de las comillas angulares, reservando las inglesas o simples para entrecomillar un fragmento dentro del texto citado.

Si en los párrafos citados hay alguna incorrección, se indicará mediante la expresión [*sic*], en cursiva y entre corchetes.

Si se omiten palabras o frases del texto citado, se señalará con puntos suspensivos, entre corchetes.

Si se desea destacar un fragmento del texto citado, se pondrá en letra cursiva, y se añadirá una nota al pie, del modo siguiente: (*) La cursiva es del autor.

Las notas al pie se insertarán con la función correspondiente de Microsoft Word, e irán numeradas. Aparecerán en letra Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo y justificado. Deberán ajustarse al siguiente formato: Samaniego, P. (1999). El cultivo de árboles en la Patagonia. Barcelona, Pomaire. P. 25.

Al final de cada trabajo, se incluirá la bibliografía utilizada en el mismo. Irá en página aparte, precedida del título bibliografía, en minúsculas y negrita, y escrita como sigue: Apellidos (en su caso institución que publica, revista, etcétera), inicial del nombre, (año), título del libro en cursiva, lugar y editorial.

Las imágenes irán numeradas en cifras arábigas, y las tablas en romanas. Asimismo, se incluirá una breve descripción de las tablas.

Junto a la versión en español, se publicará una traducción íntegra en inglés de cada número.

Repositorios y base de datos

La Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos se encuentra incluida en el Catálogo de Latindex y en los repositorios Dialnet y Dulcinea, (Directorio «of open access journal»).