

SUMARIO/SUMMARY

Francisco José Dacoba Cerviño

- Presentación del número 14 de la Revista del IEEE
- *Presentation*

Omar Ahmed-Abenza

- Gobernanza y derecho a la salud en el noroeste de Siria
- *Governance and the right to health in north-western Syria*

José Ramón Blanco Castro

- La competencia entre Al Qaeda y el Estado Islámico
- *The Competition between Al Qaeda and the Islamic State*

Sara Carou García

- El papel de la Institución Penitenciaria en materia de seguridad nacional
- *The role of prison in relation to national security*

José Luis Juan Conesa

- Corea del Norte y Estados Unidos. Un análisis desde la teoría de las relaciones internacionales
- *North Korea and the United States: An analysis from the theory of international relations*

Ana Gemma López Martín

- Radiografía de las fronteras marítimas en África
- *An in-depth analysis of maritime boundaries in Africa*

Miguel Ángel Martínez Alonso

- La reputación digital como estrategia transformadora en las organizaciones militares
- *Digital reputation as a strategy for transforming military organisations*

Luis V. Pérez Gil

- La ruptura del régimen de estabilidad estratégica y los posibles escenarios para el futuro
- *The breakdown of the system of strategic stability and possible scenarios for the future*



CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES

<https://cpage.mpr.gob.es>

ENLACE A LA REVISTA ELECTRÓNICA EN LA WEB DEL IEEE

<http://revista.Ieee.Es/index.Php/ieec/issue/archive>

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:



<http://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autores y editor, 2019

NIPO: 083-15-198-3 (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: junio 2019

Maquetación: Ministerio de Defensa

NIPO: NIPO: 083-15-199-9 (edición en línea)

ISSN-e: 2255-3479

Las opiniones emitidas en esta publicación son 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.

Índice

<i>Francisco José Dacoba Cerviño</i> Presentación del número 14 de la revista	II
<i>Omar Ahmed-Abenza</i> Gobernanza y derecho a la salud en el noroeste de Siria	15
<i>José Ramón Blanco Castro</i> La competencia entre y el Estado Islámico	43
<i>Sara Carou García</i> El papel de la Institución Penitenciaria en materia de seguridad nacional	71
<i>José Luis Juan Conesa</i> Corea del Norte y Estados Unidos: un análisis desde la teoría de las relaciones internacionales	103
<i>Ana Gemma López Martín</i> Radiografía de las fronteras marítimas en África	139
<i>Martínez Alonso, M. A.</i> La reputación digital como estrategia transformadora en las organizaciones militares	165
<i>Luis V. Pérez Gil</i> La ruptura del régimen de estabilidad estratégica y los posibles escenarios para el futuro	187
Reseñas	
<i>Pedro Sánchez Herráez</i> Del libro de Ignatieff, Michael: Sangre y pertenencia. Viajes al nuevo nacionalismo	203

Luis Velasco-Martínez

Del libro de Fukuyama, Francis: Identity. The demand for dignity and the politics of resentment 209

Normas para autores de artículos 215

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 Utrech.

Exsecretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Francisco de P. Bisbal Pons

Teniente general de la Armada (Infantería de Marina).

Director interino 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 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. Universidad de La Rioja.

Montserrat Abad Castelos

Catedrática de Derecho Internacional Público. 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.

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

Pedro Sánchez Herráez

Coronel de Infantería del Ejército de Tierra (DEM).

Doctor en Paz y Seguridad Internacional por la UNED.

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.

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-PolaD, asesor político del Eurocuerpo.

Francisco J. Ruiz González

Capitán de fragata de la Armada.

Doctor en Seguridad Internacional por la UNED.

Pedro Sánchez Herráez

Coronel de Infantería del Ejército de Tierra (DEM).

Doctor en Paz y 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 IIEE.

María José Campillo García

Licenciada en Historia.

Analista del IIEE.

Francisco José Dacoba Cerviño

General director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Presentación del número 14 de la revista

A cudimos, una vez más, fieles a nuestra cita con la comunidad académica a través de la *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. En esta ocasión con un nuevo número, el 14, que les ofrece siete artículos y dos reseñas, elegidos todos ellos con la intención de aportar fundados análisis en temas, como de costumbre, variados a la vez que de gran interés.

Nada más oportuno para una publicación de un Instituto como el nuestro que un ensayo en torno a la transformación que está sufriendo el sistema internacional de relaciones entre sus diferentes actores. Una transformación que se desarrolla con la velocidad, casi de vértigo, derivada de las posibilidades de las tecnologías disruptivas; impulsada por la aparición de nuevas potencias que cuestionan el sistema liberal democrático característico de lo que venimos en denominar Occidente, y cuyo estado final apenas podemos intuir todavía. Luis V. Pérez Gil enfoca su aportación sobre el aspecto más concreto de la evolución de los tratados de desarme vigentes desde el final de la guerra fría, y apunta hacia su abandono definitivo por parte de sus firmantes, así como al muy posible inicio de una renovada carrera por la posesión de armas estratégicas que otorguen a su poseedor garantías de influencia a nivel global. El espacio exterior no es sino un nuevo escenario para el desarrollo de esta carrera, un dominio cada vez más accesible, y no solo para los estados más poderosos. La gran cuestión que se nos plantea es la de si las potencias en pugna serán capaces de alcanzar los más que necesarios tratados de control o de desarme.

Podríamos considerar el artículo de José Luis Juan Conesa, «Corea del Norte y Estados Unidos: un análisis desde la teoría de las relaciones internacionales», un caso concreto de lo apuntado en el párrafo anterior. No es tarea sencilla explicar el comportamiento de los respectivos líderes de ambos países. Es más fácil caer en las simplificaciones empobrecedoras habituales en las noticias poco elaboradas que nos ofrecen una visión incompleta, cuando no sesgada, de las decisiones que toman dos perso-

nalidades tan peculiares como los presidentes de Corea del Norte y de los Estados Unidos. Una dinámica de tira y afloja en torno a un elemento tan relevante como es la posesión de armas nucleares por parte del régimen norcoreano, y en la que intervienen no sólo estos dirigentes sino también el poderoso vecino chino, o Corea del Sur y Japón, países más directamente afectados por una temida escalada o por la más deseable desescalada.

Siempre de actualidad en los últimos años, pero especialmente en el momento de publicar esta Revista por la muerte de Abu Bakr Al Baghdadi, el terrorismo yihadista merece el detallado estudio que nos presenta José Ramón Blanco Castro. Concretamente desde el punto de vista de la competencia entre sus dos grandes organizaciones, Al Qaeda y el Estado Islámico. Una pugna cuyo objetivo final es la propia supervivencia; las armas en liza son los principios ideológicos, los métodos empleados, la captación de combatientes o simpatizantes, y la ocupación de nuevos asentamientos tras los reveses sufridos en Oriente Medio. La decisión de ocupar un espacio físico por parte de Daesh tuvo el resultado no deseado por el califa de posibilitar su derrota territorial; más difícil es, nos dice el autor, derrotar una idea, opción por la que apostó AQ. La pregunta más inquietante ahora es la de si los últimos acontecimientos tendrán como resultado la reunificación de la yihad global.

Especialmente interesante nos parece el artículo de Omar Ahmed Abenza por abordar un tema poco o nada analizado, pero de innegable interés, sobre todo para quienes lo padecen, como es el del derecho a la salud en Siria. Un conflicto que se prolonga ya demasiado tiempo, con un inusitado número de facciones enfrentadas, deriva inevitablemente en una enorme debilidad de gobernanza en todo el país, independientemente de quien ostente la «autoridad» en cada zona. En estas circunstancias los derechos humanos en general, el derecho a la salud en particular, solo podrá vislumbrar una mejora satisfactoria cuando se produzca el cese definitivo del conflicto y se aborde una reconstrucción institucional y material convenientemente ejecutada. Por esto mismo finaliza su aportación el autor con una serie de recomendaciones dignas de toda atención.

Completamos este número de la Revista con tres artículos de contenido bien diverso. Miguel Ángel Martínez Alonso analiza la necesidad de que una institución, tan peculiar por su naturaleza y por su misión, como las Fuerzas Armadas, asuma la necesidad de definir y presentar una reputación digital acorde con los tiempos que nos ha tocado vivir. El papel de los centros penitenciarios en materia de Seguridad Nacional es presentado por Sara Carou García, quien nos recuerda que los derechos de los internos no pueden ser violentados en el proceso de obtención de la oportuna inteligencia. Por último, Ana Gemma López Martín nos radiografía las fronteras marítimas de África, cuestión bien significativa en el continente con el mayor número de estados con litoral.

Las dos reseñas que se incluyen en esta ocasión son las del libro de Francis Fukuyama, *Identity. The demand for dignity and the politics of resentment*, y del de Michael Ignatieff, *Sangre y pertenencia. Viajes al nuevo nacionalismo*.

A modo de despedida permítanme desearles que la oferta que presentamos les sea no solo de interés y de utilidad sino que, además, les entretenga también. ¿Por qué no?

Omar Ahmed-Abenza

Doctorando. Instituto de Derechos Humanos, Departamento de Derecho Internacional Público. Universidad de Valencia

Correo: omarahmedabenza@gmail.com

Gobernanza y derecho a la salud en el noroeste de Siria

Resumen

Este artículo destaca i) la falta de respeto al derecho a la salud que se vive en el conflicto sirio, y ii) el impacto que el peso político del mismo tiene en la respuesta médico-humanitaria, cuya misión es precisamente la de asistir a la población en materia sanitaria y garantizar así los mínimos que el derecho a la salud exige.

Nos centraremos en dos cuestiones: 1) en el incumplimiento del derecho a la salud en el conflicto sirio, y 2) en dilucidar la capacidad del sistema existente de respuesta médico-humanitaria de salvaguardar el derecho a la salud. Las hipótesis confirmadas son: primero, que el derecho a la salud sufre una grave falta de respeto debido a tratarse de un conflicto altamente politizado; y segundo, que el peso político que recae sobre el sistema de gobernanza de la respuesta sanitaria impide que este minimice el incumplimiento del derecho a la salud.

La confirmación de ambas hipótesis ha sido fruto de una metodología que combina, por un lado, la observación directa y el conocimiento del terreno del autor. Este ha trabajado dos años como agente humanitario en la crisis siria y ello le ha permitido una identificación y observación pertinente de la problemática. Por otro lado, se han realizado cinco entrevistas a especialistas en salud pública y ayuda humanitaria, trabajando en ese momento en la respuesta a la crisis del noroeste de Siria para donantes, agencias de Naciones Unidas y ONG. Las entrevistas se realizaron de forma no estructurada y confidencial, dado el carácter

político y sensible del contenido de las preguntas y respuestas que en ella se formulaban. Por último, a través de una revisión de la literatura académica/científica al respecto de los derechos humanos, derecho internacional humanitario (DIH) y derecho a la salud, así como al respecto de la salud pública y de la gobernanza de esta, especialmente en situaciones de crisis.

Palabras clave

Gobernanza, salud, Siria.

Citar este artículo:

AHMED-ABENZA, O. «Gobernanza y derecho a la salud en el noroeste de Siria». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, número 14. 2019, pp. 15-42.

Introducción

Generalmente los conflictos armados resultan en un grave deterioro de los sistemas de salud, afectando tanto a la provisión de servicios, como al respeto del derecho a la salud. El conflicto que acontece en Siria desde hace más de siete años no es ninguna excepción. Las cifras oficiales de organismos públicos y privados, así como la información ofrecida por los medios de comunicación hablan por sí solas; casi medio millón de muertos, alrededor de cinco millones de refugiados –la mayoría en países vecinos– y más de seis millones de desplazados internos. Con las infraestructuras públicas y sociales severamente dañadas, en el ámbito de la salud el personal sanitario escasea y la calidad de las estructuras sanitarias es más bien pobre y sobrevive en gran parte gracias al apoyo externo de instituciones multilaterales u organizaciones no gubernamentales de todo tipo. Asimismo, el derecho a la salud no se respeta y sigue sufriendo graves violaciones. Por un lado, falta disponibilidad y acceso a servicios de salud, y por otro, los ataques tanto a estructuras como a personal sanitario no cesan, siendo esta última una de las más horribles prácticas de la guerra moderna¹.

La respuesta humanitaria en Siria se caracteriza por su fragmentación con la existencia de varios *hub* o centros de coordinación tanto formales (Gaziantep, Damasco, Amman) como informales (Beirut y Erbil). Este sistema ha resultado en un modelo de respuesta operacional único. Validado tras una resolución oficial del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas –2139 de febrero de 2014²–, se trata del sistema de asistencia *cross-border* por medio del cual, la ayuda al noroeste de Siria³ llega cruzando la frontera desde Turquía ya que la región no es accesible desde el resto del país⁴.

Los actores responsables de la respuesta sanitaria en el noroeste de Siria –jóvenes y frágiles autoridades sanitarias «de la oposición», ONG médico-humanitarias nacidas gracias a la diáspora siria y organismos habituales de las crisis humanitarias (ONG internacionales, agencias de Naciones Unidas y donantes)– luchan por coordinar generosos recursos y esfuerzos, y por colaborar en materia de salud a la par que por acomodar distintos intereses políticos. El resultado constituye un sistema de gobernanza de la salud complejo y más bien disfuncional incapaz de cubrir las necesidades de salud básicas y garantizar el respeto al derecho a la salud. En este caso, la gobernanza en el sector de la salud –según la Organización

1 HAMPTON, Tracy. «Health care under attack in Syrian conflict». *Jama*, vol. 310, n.º 5. 2013, pp. 465-466.

2 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. «Security Council Unanimously Adopts Resolution 2139 (2014) to Ease Aid Delivery to Syrians, Provide Relief from ‘Chilling Darkness’». 2014.

3 A efectos de este estudio, el noroeste del país hace referencia a la gobernación de Aleppo, a la gobernación de Idlib y al norte de la gobernación de Hama que queda bajo control rebelde.

4 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. «Security Council Adopts Resolution 2393 (2017), Renewing Authorization for Cross-Border, Cross-Line Humanitarian Access to Syria». 2017.

Mundial de la Salud (OMS)– se refiere a una amplia gama de funciones relacionadas con la dirección y la creación de normas llevadas a cabo por los gobiernos –responsables de la toma de decisión– a medida que buscan alcanzar los objetivos de la política nacional de salud que son propicios para la cobertura universal de salud⁵.

Tanto por su particular modelo de respuesta operacional y su gobernanza, como por la intensidad de las violaciones mencionadas, la respuesta sanitaria en el noroeste de Siria merece cierta atención. Así, este artículo, a través de una breve revisión de literatura académica, y de entrevistas a trabajadores humanitarios y profesionales del ámbito de la salud actualmente a cargo de la respuesta sanitaria en el noroeste de Siria, expone y visibiliza el incumplimiento y las violaciones del derecho a la salud consagrado en las normas internacionales. Tras un breve repaso a los hitos históricos del derecho a la salud con el fin de entender tanto su importancia como su constitución como tal, se realizará una mirada rápida a su cabida como un derecho básico dentro de los derechos humanos, por un lado, y del DIH por el otro, para así enmarcar el estudio en el ámbito jurídico correspondiente. Una vez enmarcado el concepto de derecho a la salud, por un lado, se enumerarán las violaciones de este desde el marco del DIH, y por otro se describirán y analizarán las razones por las que el derecho a la salud está lejos de ser garantizado como debiera en el noroeste de Siria.

Más adelante, se analizará la disfuncionalidad del sistema de gobernanza sanitaria y el papel que esta juega en la garantía del derecho a la salud en la crisis siria. Para ello enfocaremos el tema desde dos perspectivas, una que mira la situación existente y otra la que se centra en el sistema institucional de gobernanza sanitaria imperante en la zona y su aplicabilidad en situaciones de crisis humanitarias como la del noroeste de Siria. Puesto que en este punto existe una falta de literatura acerca de modelos de referencia para estos casos, utilizaremos el nuestro propio y abriremos un espacio de investigación para futuras investigaciones.

A continuación, se describirá el original sistema de gobernanza de la salud desarrollado para la respuesta humanitaria en el noroeste de Siria. Y por último se destacarán las disfuncionalidades de este demostrando así su complejidad y la alta carga política que lo caracterizan, circunstancias todas ellas que dificultan su eficacia. En consecuencia, se procederá a explicar la relación entre un modelo de gobernanza de la salud y el reconocimiento efectivo del derecho a la salud. Una vez analizado teóricamente, este estudio de caso, pese a que limitado debido al peso del conflicto, demostrará el impacto de la disfuncionalidad de la gobernanza sobre la efectividad del disfrute del derecho a la salud.

A modo de conclusión, se lanzarán una serie de recomendaciones mínimamente específicas, a todos los actores clave implicados en mayor o menor medida en

⁵ DODGSON, Richard; LEE, Kelley; DRAGER, Nick. «Global health governance. A Conceptual Review». London/Geneva, 2002.

la gobernanza de la salud en la respuesta a la crisis humanitaria en el noroeste de Siria.

Este artículo, además, abre las vías para la realización de estudios comparativos en otras crisis actuales o venideras, y por ende a la modelización de sistemas de gobernanza de la salud más eficientes para futuras crisis humanitarias.

El derecho a la salud en el noroeste de Siria

El derecho a la salud como derecho humano y dentro del derecho internacional humanitario

El derecho a la salud como un derecho humano; una perspectiva histórica

El derecho a la salud, al igual que la mayoría de los derechos básicos, fue concebido y asumido explícitamente a mediados del siglo xx. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental se expresó por primera vez en la Constitución de la OMS de 1946⁶. Dos años más tarde, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 también menciona la salud como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 25)⁷. Y dos décadas después, fue nuevamente reconocido como un derecho humano en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Más recientemente, la OMS y la Comisión de Derechos Humanos crearon en 2002 el mandato del relator especial sobre el derecho de toda persona al más alto nivel posible de salud física y mental. Este mandato incluye la vigilancia de la efectividad del derecho a la salud en determinados puntos del planeta a través de varias visitas anuales a determinados países en necesidad de evaluación al respecto⁸. La última visita oficial a Siria del relator especial fue en 2010. La misión se consideró de relativo éxito. Por un lado, se centró en problemas de acceso a la salud, especialmente para detenidos, y pudo acceder a una prisión. Por otro, en cuestiones de salud sexual y reproductiva, donde se observó una mejora de los indicadores epidemiológicos en pocos años⁹.

En una declaración reciente del director de la OMS, recordaba así un pilar fundamental del derecho a la salud: la imparcialidad. Decía que «el goce del grado

6 OMS. «Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Documentos básicos, suplemento de la 45.ª edición». 2006.

7 Naciones Unidas. «La Declaración Universal de Derechos Humanos». 1948.

8 ACNUDH. «Overview of the Mandate of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health». 2002.

9 GROVER, Anand. «Syria Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health». Office of the High Commissioner for Human Rights, 2011.

máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social»¹⁰. Así, la imparcialidad, entendida como la universalidad de la salud básica, es en efecto el motor esencial de todo sistema de salud justo e inclusivo. Siendo justo, el derecho a la salud incluye el acceso oportuno, y la disponibilidad aceptable y asequible a/de servicios de atención de salud de calidad suficiente. En cuanto a la capacidad de inclusión se refiere, el derecho a la salud debe garantizar servicios esenciales para una buena salud como el agua potable y segura y el saneamiento adecuado, y el acceso a educación e información relacionada con la salud.

El derecho a la salud dentro del derecho internacional humanitario

En tiempo de conflicto armado, el DIH prevé normas para proteger el acceso a la asistencia de salud, es decir el derecho a la salud. Esas normas tienen carácter vinculante para los Estados y los grupos armados no estatales. El derecho a la salud dentro del derecho internacional humanitario se constituye de tres pilares. En primer lugar, la asistencia, es decir la obligación de ofrecer servicios de salud –según las Convenciones de Ginebra– tanto para civiles, combatientes y personas fuera de combate, lo cual incluye heridos, enfermos, náufragos del ejército enemigo y los prisioneros de guerra o asimilados que al estar fuera de combate ya no son objetivo militar. En segundo lugar, la protección de la misión médica; de los heridos y enfermos, del personal médico, de la ética médica y de las estructuras sanitarias. En tercer lugar, los principios de distinción y de proporcionalidad. El primero, el principio de distinción establece que mientras que en un conflicto los combatientes tienen derecho a participar directamente en las hostilidades con el fin de lograr un objetivo militar de la manera más efectiva posible, esos actos de guerra se dirigirán solo contra combatientes del enemigo y objetivos militares y evitarán los daños innecesarios y excesivos a las personas civiles y personas fuera de combate. Según el segundo principio, de proporcionalidad, las partes deberán evitar causar incidentalmente muertos o heridos entre la población civil o daños a bienes de carácter civil que sean excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista. A fin de aplicar las restricciones y las prohibiciones relativas a los ataques, todas las partes en conflicto armado deben tomar precauciones específicas¹¹.

¹⁰ OMS. «La salud es un derecho humano fundamental». Declaración del Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, director general de la OMS, el 10 de diciembre de 2017.

¹¹ CICR. *Métodos y medios de guerra*. 2010.

Violaciones y falta de cumplimiento del derecho a la salud en el noroeste de Siria

Violaciones del derecho a la salud

El conflicto en Siria se caracteriza por la intensidad y la frecuencia con la que todas las partes, y en especial el Gobierno sirio y los grupos armados extremistas, han violado derechos humanos y el derecho internacional humanitario¹². Tales violaciones han ocurrido también en el ámbito de salud. Así, la asistencia sanitaria y protección a las víctimas, el respeto y protección de la misión médica, y en general, la distinción entre objetivos militares y quienes no lo son –en este caso la misión sanitaria– no han sido garantizados. Prueba de ello son los ejemplos que se describen a continuación, que constituyen las violaciones al derecho a la salud más flagrantes del conflicto y ayudan a entender concretamente la gravedad del asunto, así como las razones y las implicaciones de tales transgresiones.

Ataques a infraestructura sanitaria y violación de la integridad de la misión médica. Hospitales, centros médicos y clínicas han sido atacados de forma intencional y sistemática. Parece evidente que se trata de violaciones del DIH cometidas en su mayoría por el Gobierno sirio y las fuerzas rusas¹³. Estos ataques destruyen infraestructura vital y provocan un éxodo del personal médico, y limitan enormemente la capacidad de los que permanecen privando así a los heridos de sus necesidades¹⁴. Los ataques a las infraestructuras sanitarias no sólo constituyen una violación al DIH al atacar la misión médica sino también¹⁵, desde mayo del 2016, a la Resolución adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (NN. UU.) número 2286 con el fin de, una vez más, evitar y condenar estos ataques¹⁶.

Por otro lado, grupos armados no estatales han hecho un uso militar e inapropiado de estructuras médicas violando la integridad de la misión médica y el DIH¹⁷.

12 IDRIS, Iffat. *International humanitarian law and human rights violations in Syria*. 2017.

13 «Issue Brief: Attacks on Health in Syria». *Physicians for Human Rights*. 2018.

14 ARMSTRONG, Justin. «Changes in medical practice in Syria; Dilemmas and adaptations in medical facilities continually threatened by attack». *Centre for Applied Reflection for Humanitarian Practice*. Médecins Sans Frontières. 2016.

15 SA'DA, Caroline Abu; DUROCH, Françoise; TAITHE, Bertrand. «Attacks on medical missions: overview of a polymorphous reality: the case of Médecins Sans Frontières». *International Review of the Red Cross*, vol. 95, n.º 890. 2013, pp. 309-330.

16 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. «Security Council Adopts Resolution 2286 (2016), Strongly Condemning Attacks against Medical Facilities, Personnel in Conflict Situations». 2016.

17 SAMS. «SAMS condemns violations of medical neutrality in Idlib». *ReliefWeb*. 2018.

En efecto, el conflicto en Siria presenta desafíos sin precedentes para la neutralidad médica. La politización de la atención médica a través de la violencia grave y directa contra las misiones y establecimientos sanitarios –privación violenta de la asistencia humanitaria para obtener con ello una ventaja militar, como la huida de los civiles, la destrucción de infraestructuras, el terror e incluso la muerte de no combatientes– ha convertido a Siria en el lugar más peligroso del mundo para los proveedores de servicios de salud¹⁸.

Asedios y negación de acceso humanitario. El Gobierno ha mantenido de forma prolongada hasta mediados del 2018¹⁹, asedios en zonas predominantemente civiles como el norte de Homs o el este de Guta, la zona rural de Damasco²⁰. Asimismo, los grupos armados de oposición mantuvieron asedios prolongados de zonas predominantemente civiles en las localidades de Kefraya y Fua, en la gobernación de Idleb²¹. En ambos casos se privaba a la población de acceso a asistencia médica, otros bienes y servicios básicos y ayuda humanitaria. En el caso de Guta y Homs, a su vez sometían a la población a reiterados bombardeos aéreos y de artillería. En este caso, el DIH es claro; el artículo 17 de la cuarta Convención de Ginebra estipula que cuando se asedia una localidad o zona, es preciso que se permita la entrada de asistencia sanitaria o la salida de población civil, heridos y enfermos que requieran tratamiento²².

Tortura y otros malos tratos. La tortura y otros malos tratos bajo custodia de los servicios de seguridad e inteligencia del Gobierno y en las prisiones estatales continúan siendo práctica sistemática y generalizada y siguen provocando un elevado número de muertes de detenidos. Por ejemplo, gran número de internos de la prisión militar de Saydnaya mueren tras ser torturados reiteradamente y privados de forma sistemática de comida, agua, ventilación, medicamentos y atención médica²³. Ello es contrario a las garantías elementales reconocidas en el artículo 3 común a las cuatro convenciones de Ginebra, que establece que se debe tratar con humanidad a todas las personas que no participen en las hostilidades o que caigan en poder del adversario y prohíbe específicamente la tortura y los tratos humillantes, crueles y degradantes²⁴.

18 FOUAD, Fouad M. *et al.* «Health workers and the weaponisation of health care in Syria: a preliminary inquiry for The Lancet–American University of Beirut Commission on Syria». *The Lancet*, vol. 390, n.º 10111. 2017, pp. 2516-2526.

19 PAX. «Siege era in Syria ends». *ReliefWeb*. 2018.

20 Amnistía Internacional. *The Unfolding Humanitarian Catastrophe in Eastern Ghouta*. 2018.

21 *Report Syria Events of 2017*. Human Rights Watch. 2018.

22 Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). *IV. Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra*. 1949.

23 Amnistía Internacional. *Informe anual Siria 2017/2018*.

24 CICR. *Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales*. 2014.

Falta de cumplimiento del derecho a la salud

Para que el derecho a la salud sea completo, hemos citado con anterioridad la importancia de que este sea imparcial, justo e inclusivo. Si bien para ello, la disponibilidad, accesibilidad y calidad son esenciales, un breve repaso al estado de estas tres variables nos demuestra que el derecho a la salud en el noroeste de Siria está lejos de cumplirse/respetarse al completo.

En primer lugar, existe una falta de servicios disponibles para una adecuada atención tanto en la salud primaria como en la salud secundaria. Esto ocurre principalmente:

- i) en enfermedades no infecciosas donde escasean la continuidad y las medicinas para el tratamiento²⁵,
- ii) en salud reproductiva donde apenas existen maternidades completas que ofrezcan capacidad de parto durante las 24 horas²⁶, y
- iii) en materia de vacunación donde la cobertura es insuficiente y donde como consecuencia de la llegada de desplazados de zonas donde no existía acceso a la salud básica, han estallado epidemias de sarampión y se han registrado casos de polio²⁷.

No obstante, es interesante remarcar que la respuesta humanitaria –aunque insuficiente– trae consigo el desarrollo de servicios que apenas existían antes del conflicto, como puede ser la sensibilización de los servicios de salud mental²⁸. Aun así, en términos de salud mental, en todo el noroeste de Siria solamente existen dos psiquiatras y unos cuantos psicólogos para millones de personas²⁹.

Por otro lado, la situación en materia de agua y saneamiento es insuficiente en términos de disponibilidad, accesibilidad y calidad, lo cual tiene claras repercusiones en la salud. Esta situación no ha hecho sino agravarse con la llegada de cientos de miles de desplazados a lo largo del 2017³⁰.

En segundo lugar, nos encontramos con una falta de acceso a los servicios de salud debido a los ataques constantes a las estructuras médicas que o bien las destruyen y

25 COUSINS, Sophie. «Syrian crisis: health experts say more can be done». *The Lancet*, vol. 385, n.º 9972. 2015, pp. 931-934.

26 AL-DIMASHQI Youmna; MASSENA, Florence. «Syria's Women: Policies and Perspectives. For Many Syrian Women, Healthcare is a Matter of Geography». *Syria News Deeply*. 2017.

27 OMS. «Reaching out with mental health services for displaced Syrians». Oficina Regional para Europa de la OMS. 2018.

28 OMS. «Reaching out with mental health services for displaced Syrians». Oficina Regional para Europa de la OMS. 2018.

29 BRADFORD, Alexandra. «In Syria's War, 'Mental Health Is the Last Priority'». *Syria News Deeply*. 2017.

30 Entrevista n.º 5. Responsable de ONG médico-humanitaria internacional, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).

las dejan inoperativas, o bien desalientan su uso por el miedo a más ataques. Además de la disminución cuantitativa de los servicios de salud, existe una disminución cualitativa de la misma, consecuencia del éxodo de personal sanitario y de la falta de formación de nuevos profesionales. Así, durante años la población ha sido tratada por estudiantes, médicos especialistas que se han aventurado a practicar distintas especialidades o bien médicos generales que se han convertido a base de práctica en médicos especialistas.

Por último, la falta de educación y de promoción para las buenas prácticas sanitarias es casi inexistente en un contexto donde más de la mitad de la población es desplazada, poco formada y que tras años de estrés bajo una guerra se han visto obligados a comprender un sistema de salud más bien fantasma y disfuncional³¹.

En tercer lugar, la falta de calidad de los servicios de salud es notable. Por un lado, la calidad de los servicios de salud primario se ha demostrado bastante pobre en cuanto a servicios clínicos y a la gestión de los centros de salud. Problemas como falta de ciertos servicios básicos, prescripciones incorrectas y exageradas, son comunes según estudios realizados por la OMS³². Por otro lado, la calidad de la salud reproductiva es muy limitada; nivel alto de cesáreas o falta de disponibilidad de lugares y personal para el parto las 24 horas o alto número de partos a domicilio no gratuitos y llevados a cabo por falsas matronas (a menudo enfermeras mal formadas)³³. Vinculado a ello, debemos destacar las carencias en el campo de la rendición de cuentas ya que no existen mecanismos o procesos por medio de los cuales los pacientes puedan pedir explicaciones en caso de error médico, lo que genera desconfianza e impunidad. Todo ello repercute en el acceso a los servicios sanitarios y, evidentemente, a la prestación de estos.

Si bien en Siria, como indica, entre otros, el informe de la visita del relator especial³⁴, estos componentes (disponibilidad, accesibilidad y calidad) se cumplían con cierta –que no total– satisfacción, el conflicto ha convertido a Siria en un ejemplo histórico de violación de derechos humanos y del DIH. A su vez, ha destruido en pocos años el sistema de salud que existía, y con él, los logros del Estado sirio al respecto. Así, las dificultades de acceso, calidad y rendición de cuentas, derivados del conflicto se explican, como veremos a continuación, por sufrir problemas de gobernanza tanto cuantitativa (falta de organismos de gobernanza de la salud) como cualitativa (falta de calidad de los organismos existentes en términos de respuesta eficaz y coordinada).

31 Entrevista n.º 1, Oficial A de la OMS, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).

32 Entrevista n.º 1, Oficial A de la OMS, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).

33 Entrevista n.º 2, Oficial B del UNFPA, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).

34 GROVER, Anand. «Syria Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health». Office of the High Commissioner for Human Rights. 2011.

Gobernanza de la salud en el noroeste de Siria

La gobernanza de la salud, y su aplicabilidad en situaciones de crisis

Según la OMS³⁵, entendiendo la gobernanza como un proceso político que implica equilibrar las influencias y demandas en competencia, la gobernanza en el sector de la salud se refiere a una amplia gama de funciones relacionadas con la dirección y la elaboración de normas en cuestiones de política de salud que conduzcan a la cobertura sanitaria universal que incluye:

- mantener la dirección estratégica de desarrollo e implementación de políticas;
- detectar y corregir tendencias y distorsiones indeseables;
- regular el comportamiento de una amplia gama de actores, desde financieros hasta proveedores de servicios de salud; y
- establecer mecanismos de rendición de cuentas transparentes y efectivos.

Más allá del sistema de salud formal, la gobernanza significa colaborar con otros sectores, incluidos el sector privado y la sociedad civil para promover y mantener la salud de la población de manera participativa e inclusiva³⁶. La gobernanza de la salud en situaciones de crisis humanitarias se ve claramente afectada y se encuentra a menudo con dificultades para cumplir con las funciones esperadas por la OMS de forma eficiente. Además, pasa a formar parte de la gobernanza humanitaria, manteniendo una relevancia notable ya que la salud acostumbra a ser uno de los sectores más importantes de la respuesta a una crisis humanitaria.

A finales del siglo XX, desde el fin de la Guerra Fría, la gobernanza humanitaria, y por ende de la salud, adquiere una perspectiva de protección de derechos humanos, y de la salud. Como demuestran las crisis tan emblemáticas de la historia de la ayuda humanitaria –desde Ruanda hasta Siria–, esta perspectiva no ha significado mejoras infalibles en el respeto a los derechos humanos³⁷.

Pese a este marco de protección, la gobernanza de la salud se encuentra con toda una serie de retos que afectan tanto la funcionalidad de la misma como a dicho marco de protección legal. El principal tiene que ver con la magnitud de la implicación y el rol de los actores externos (donantes privados o institucionales, organizaciones no gubernamentales internacionales –ONGI–, agencias de las NN. UU.), entre los que a menudo destaca la OMS por su rol de garante de protocolos y de coordinación de la respuesta sanitaria. Siendo considerable, la gobernanza se enfrenta al reto de adminis-

35 Health System. Governance. Sitio web OMS. Recuperado de <https://www.who.int/healthsystems/topics/stewardship/en/>.

36 DODGSON, Richard; LEE, Kelley; DRAGER, Nick. «Global health governance. A Conceptual Review». London/Geneva, 2002.

37 LAUTZE, Sue, *et al.* «Assistance, protection, and governance networks in complex emergencies». *The Lancet*, vol. 364, n.º 9451, 2004, pp. 2134-2141.

trar estos recursos de forma que promuevan el liderazgo nacional, regional y local, y fortalezcan los sistemas nacionales de salud. Y es que son más bien los actores locales quienes, pese a las crisis, deben mantenerse como garantes del funcionamiento de la gobernanza desde el comienzo, hasta después del final de una crisis.

El resto de los retos tienen que ver con temas que preocupan igualmente en situaciones estables a la hora de sostener un sistema de gobernanza eficiente y que garantice la calidad de los servicios y el cuidado, pero cuyas carencias se pueden agudizar en tiempos de crisis. Se trata, entre otros, de la transparencia, la corrupción, la educación para la salud, el exceso de politización, la incapacidad de inclusión a todos los sectores de la sociedad, la respuesta a los dilemas de descentralización pública versus sistemas hospitalizados y privatizados^{38 39}.

A pesar del desarrollo histórico en cuanto al marco normativo y legal de protección, y a pesar de conocer la mayoría de los desafíos comunes a los que hace frente la gobernanza humanitaria en el ámbito de la salud, no parecen existir modelos de gobernanza maestros que sirvan por defecto para todas las crisis. Se ha hablado mucho de retos del sistema de salud global –grandes pandemias como el ébola, creciente politización, efectos del cambio climático–, pero no tanto de soluciones ideales ni a nivel global como a nivel específico, ya sea geográfico o por temática. Si bien esto no es extraño dadas las distintas particularidades que caracterizan cada crisis, es una muestra de que todavía queda mucho espacio para investigar modelos de sistemas estándar y óptimos de gobernanza de la salud para crisis humanitarias específicas⁴⁰. No obstante, si es posible disponer de determinadas pautas y principios. A continuación, se procede pues a relatar qué se puede descifrar y aprender del caso de Siria.

La gobernanza de la salud en el noroeste de Siria

La situación sociopolítica en el noroeste de Siria

El noroeste de Siria, desde el principio del conflicto ha sido una zona controlada por la oposición y/o fuerzas rebeldes. Pese a que el gobierno sirio ha recuperado a lo largo de distintas ofensivas parte del territorio tanto de la gobernación de Idlib como de la de Aleppo, todavía hoy gran parte de ambas gobernaciones está bajo control civil-administrativo del gobierno sirio de la oposición y bajo control militar de las fuerzas rebeldes, o bien bajo control militar turco-sirio como es la llamada zona del escudo

38 REPULLO, José R.; FREIRE, José M. «Gobernabilidad del Sistema Nacional de Salud: mejorando el balance entre los beneficios y los costes de la descentralización». Informe SESPAS 2008. *Gaceta Sanitaria*, vol. 22. 2008, pp. 118-125.

39 ARENAS, Carlos A. «La nueva gobernanza de las instituciones sanitarias». *Redacción Médica*. 2015.

40 BLANCHET, Karl, *et al.* *An evidence review of research on health interventions in humanitarian crises*. London: London School of Hygiene & Tropical Medicine, 2013.

del Eufrates, situada en el norte de la gobernación de Alepo^{41 42}. Hablamos de aproximadamente 4 millones de personas, en su gran mayoría con necesidad de asistencia humanitaria, y la mitad de las cuales son desplazados internos y que constituyen claramente la parte más vulnerable del conflicto. El acceso a estas zonas no controladas por el gobierno sirio –gran parte de las gobernaciones de Idlib, Alepo y Hama– desde Damasco está oficialmente cerrado para fines comerciales y humanitarios, salvo obviamente excepciones que tienen que ver con el negocio de la guerra^{43 44}. Por tanto, las necesidades básicas no están cubiertas ya que no hay infraestructura ni inversión pública, y la economía se mantiene debido a la industria humanitaria y, paradójicamente, a la guerra.

La falta de acceso al noroeste de Siria resultó desde el comienzo del conflicto en el posicionamiento de agencias de ayuda humanitaria en el este de Turquía desde donde asisten hasta hoy a la población necesitada a través del cruce de la frontera turco-siria de personal experimentado y material humanitario. Pese a la vigencia de la resolución 2139 (2014) «cruce de fronteras»⁴⁵, asistir y coordinar la asistencia desde el país vecino con limitaciones de acceso no resulta evidente⁴⁶. El conflicto o la crisis pos golpe de estado fallido turco, a menudo provoca bloqueos. Además, la falta de visibilidad y de proximidad ha generado por un lado incapacidad de los actores humanitarios para supervisar con calidad el envío y la provisión de la ayuda, y por otro, espacios de corrupción y luchas políticas internas entre los distintos actores de poder sirios (sociedad civil, ONG, autoridades, grupos armados). Estas limitaciones operacionales y políticas se ven reflejadas en el ámbito médico-humanitario y en consecuencia se ha desarrollado un sistema de gobernanza de la salud ejemplar en la teoría como veremos a continuación, en cuanto a su adecuación para dar respuesta a tales retos, pero algo complejo y disfuncional en la práctica.

41 Turquía en agosto de 2016 lanzó una ofensiva en el norte de Alepo para recuperar una zona fronteriza que se encontraba en manos de grupos armados kurdos y desde entonces se encuentra en territorio sirio bajo pretexto de defensa propia. Asimismo, bajo el mismo pretexto amparado en el artículo 51 de la Carta Magna de NN. UU., lanzó otra ofensiva en enero del 2018 en la región de Afrin al noroeste de la gobernación de Alepo, donde también han permanecido. Además, tras los acuerdos de Astana firmados por Rusia, Irán y Turquía en mayo del 2017 con el fin de disminuir la violencia y garantizar el acceso humanitario a través de la intervención militar de cada uno de los países firmantes, Turquía ha introducido nuevas tropas en la gobernación de Idlib.

42 BARNES-DACEY, Julien. «What Turkey's intervention means for Syria, the Kurds, and Ankara. What it means for the Syrian war». *European Council on Foreign Relations*. 2018.

43 SINJAB, Lina. «How Syrian's war economy propels the conflict». *Chatham House*. 2017.

44 LUND, Aron. «The Factory: A Glimpse into Syria's War Economy». *The Century Foundation*. 2018.

45 CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS. *Security Council Unanimously Adopts Resolution 2139 (2014) to Ease Aid Delivery to Syrians, Provide Relief from 'Chilling Darkness'*. 2014.

46 UN OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. «Fact Sheet: United Nations Cross-border Operations from Turkey to Syria (as of 31 Jan 2018)». *ReliefWeb*. 2018.

El sistema de gobernanza político-administrativo en el noroeste de Siria

Antes de describir el sistema de gobernanza de la salud, es importante hablar de la gobernanza política en el noroeste de Siria ya que la sanitaria sería de alguna forma una proyección de esta. Con el colapso de facto del Estado sirio, extremadamente centralizado, y de sus instituciones contemporáneas, surgieron otras autoridades para llenar los vacíos de gobernabilidad y la brecha de soberanía⁴⁷. Se trata de los consejos locales y las autoridades religiosas, así como de las estructuras de clanes⁴⁸. Cada unidad administrativa del noroeste de Siria ha ido desarrollándose con distintos grados de autonomía, formando un sistema de gobernanza descentralizado. Y es que, como se ha mencionado con anterioridad, pese a existir un gobierno sirio de la oposición, e incluso un segundo auto declarado recientemente⁴⁹, las autoridades locales en forma de consejos locales, autoridades religiosas o grupos armados —a menudo representados por oficinas políticas y civiles— gestionan con mayor o menor interacción y colaboración los asuntos que conciernen a sus distintas áreas de control. Obviamente la implicación de grupos armados en cualquier tipo de gestión pública, aunque a menudo invisible, es una preocupación para la neutralidad y la legalidad de la respuesta humanitaria ya que se estima elevado.

Se podría decir que el órgano de gobernanza local con mayor respeto visible por parte de la población son los consejos locales, los cuales se corresponden con la legalidad administrativa —en base al Decreto Legislativo 107— previa al conflicto⁵⁰. Es extremadamente difícil hacerse una idea clara de la composición de los consejos, de las influencias recibidas, de los aliados de que disponen, así como de su transparencia y eficiencia; de la fuente de financiación y de su capacidad de ejecución. Aun así, es sabido que los consejos locales están claramente implicados en la prestación y la coordinación de servicios directos, entre ellos la salud.

Pese a la existencia de un sistema, las ONGI, la ONU y los donantes juegan un papel decisivo en el desarrollo de la gobernanza local a través de su control sobre los flujos de capital, conocimiento, equipamiento y bienes. Sin embargo, pese a que por un lado fortalecen la capacidad local, por otro crean conflictos sobre el acceso a los recursos, el poder y la influencia. Los actores locales, tanto los que se benefician de forma directa como los que lo hacen de forma indirecta, pueden llegar a tergiversar

47 DOBBINS, James; GORDON, Philip; MARTINI, Jeffrey. «A Peace Plan for Syria II». *Rand Corporation*. 2016.

48 O'DRISCOLL, Dylan. «Governance in Syria». *K4D Helpdesk Report*. University of Manchester, May 2017.

49 «Syria opposition groups form new government in Idlib». *Middle East Monitor*. November 3, 2017.

50 ARAABI, Samer. «Syria's Decentralization Roadmap». *Carnegie Endowment for International Peace*. 2017.

la realidad de la crisis en cuanto a necesidades y respuesta se refiere, con el fin de conseguir recursos y poder. Siendo tan diversos los actores de apoyo externo, es esencial un enfoque coherente y coordinado –dentro de la región y también con el resto del país en la medida de lo posible– en el apoyo técnico a los actores de gobernanza local.

El sistema de gobernanza de la salud en el noroeste de Siria

El rol pues de los actores externos es esencial en la gobernanza de la respuesta sanitaria ya que básicamente la financian casi en su totalidad⁵¹. A continuación, con el fin de entender su complejidad y resultante ineficiencia, describiremos los actores que la componen –tanto a nivel local como internacional–; expondremos las plataformas de gobernanza que se han ido creando para mejorar la eficiencia de la respuesta y hacer frente a los cambiantes retos; plantearemos lo que supone enfocar la gobernanza desde perspectivas distintas; por un lado la perspectiva doméstica compuesta por la parte civil –que no siempre igual a la oposición–, y la parte militar –que por lo general se corresponde con la oposición armada–, y por otro la perspectiva internacional compuesta por la respuesta humanitaria y la respuesta de estabilización.

Los actores

Estos serían los principales actores responsables de la gobernanza de la salud en el noroeste de Siria. Por un lado, tenemos a las autoridades de salud tanto locales como estatales, ambas con recursos y capacidad limitada hasta que los donantes estatales europeos empiezan a financiar sus órganos de gobernanza como parte de sus programas de estabilización. En paralelo, tenemos a las ONG médicas que también reciben recursos internacionales desde principios de la diáspora siria. Estas, por unos años jugaron el papel de pseudoautoridades en cuanto a provisión de servicios ya que las autoridades sanitarias no disponían de estructura ni de saber qué hacer para absorber recursos provenientes de financiación internacional.

Mientras que el Ministerio de Salud del gobierno de la oposición continúa con gran parte de estas limitaciones, los directorados de salud de las gobernaciones, por ser estructuras más operacionales por cuestiones de cercanía y tamaño –tanto de los órganos como de la población a atender–, han visto crecer sus recursos y capacidad gracias a los donantes y a su interacción con distintas organizaciones expertas en la materia. Como resultado y por razones que responden a la evolución del conflicto y su política asociada, los directorados de salud local no responden ni

⁵¹ Entrevista n.º 3. Oficial de un donante humanitario europeo, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).

reportan al Ministerio sino más bien a las directrices de los donantes, en su mayoría europeos⁵².

Además de las autoridades de salud, aún quedan estructuras médicas independientes y autónomas cuyos directores en ocasiones forman parte de cuerpos de gobernanza local, junto con las autoridades de salud o consejos locales.

Por otro lado, la OMS juega un rol esencial de coordinación de la respuesta tanto a nivel operacional como institucional, y de recaudación y distribución de fondos. Su obligación de respetar la soberanía de los Estados como agencia de las NN. UU., pese a que en ocasiones limita, en otras resulta ser un actor clave que actúa de nexo/puente entre el gobierno sirio y las zonas controladas por la oposición. Si bien las ONG sanitarias coordinadas por la OMS son tanto sirias como internacionales. Las sirias, representan un fenómeno nada habitual en el panorama de las crisis humanitarias. Creadas y gestionadas por la diáspora siria proveniente tanto de países occidentales como de países vecinos, han sido financiadas para dar respuesta a la crisis desde el principio del conflicto, llegando a jugar un rol de organismo institucional y de gobernanza. Hoy ostentan aún un poder político basado en su gran capacidad de recursos, de implementación e incluso diseño de políticas y estrategias. Mientras que por un lado son las que han estado respondiendo y corriendo riesgos desde el principio, por otro, responden a un perfil claramente político –ya que son el resultado de una revolución política– que en ocasiones pone en entredicho su neutralidad.

Por último, tenemos en primer lugar a los donantes tradicionales –comúnmente pertenecientes a gobiernos europeos y norteamericanos y representados por sus agencias de cooperación y desarrollo–. En segundo lugar, a los llamados no tradicionales, que, en el caso de la crisis siria, en general provienen de los países del golfo arábigo y se trata tanto de donantes privados y confidenciales –los más opacos y difíciles de seguir– como donantes institucionales y visibles que sí que participan en las reuniones de grades donantes.

Los donantes tradicionales representan claramente las políticas exteriores de los gobiernos a los que representan. Esto no siempre garantiza la neutralidad de la respuesta ya que es bien sabido cual ha sido el posicionamiento de muchos gobiernos «occidentales» con respecto al gobierno sirio a lo largo del conflicto⁵³. Con respecto a los donantes no tradicionales, el fenómeno de la posible falta de neutralidad no desaparece. La transparencia y coordinación para con los donantes tradicionales ha incrementado, pero sigue sin ser total, por lo que a menudo se generan disfuncionalidades debidas a la falta de información que generan tanto duplicaciones como gaps. Sin embargo, existe una serie de donantes privados provenientes de países del golfo (Catar, Arabia Saudita en su mayoría), que han continuado financiando tanto progra-

52 Entrevista n.º 4. Responsable de ONG médico-humanitaria siria, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).

53 RANKIN, Jennifer. «EU at odds with Trump administration over Assad's role in Syria». *The Guardian*. 3rd April 2017.

mas sanitarios como otro tipo de actividades de apoyo a población y actores de poder en el noroeste de Siria⁵⁴. La falta de transparencia de estas donaciones ha dificultado a menudo la identificación de duplicidades e incluso ha generado desconfianza que ha resultado en el cese de apoyo a estructuras sanitarias por parte de actores internacionales debido a la sospecha de que actores no neutros –donantes no tradicionales no privados y confidenciales– estuvieran financiándolas ya que esto iría en contra de los principios de donación e incluso generaría preocupaciones que tienen que ver con leyes antiterroristas.

Las plataformas de gobernanza

Al mismo tiempo, existen una serie de órganos o plataformas de gobernanza que pretenden maximizar la coordinación, la inclusividad y la transparencia.

Por un lado, tenemos al grupo de trabajo de salud organizado por la OMS desde 2014 (Syria Health Cluster Turkey Hub⁵⁵). Esta plataforma es la principal en cuanto a legitimidad, credibilidad, capacidad de coordinación, e influencia política. Se reúne de forma semanal o bisemanal para dar visibilidad a las necesidades y retos en el ámbito de salud, para que los actores médico-humanitarios se coordinen a la hora de responder, y para tratar temas de importancia común o presentar información epidemiológica relevante.

Por otro lado, las reuniones de donantes, pese a que no están centradas en salud exclusivamente, se pueden considerar como plataformas de gobernanza de la salud ya que dedican espacios exclusivos para tratar el ámbito de la salud. Por último, existe el llamado Grupo estratégico consultor para la salud a nivel nacional; para la «totalidad de Siria»⁵⁶, con el fin de coordinar los distintos grupos de trabajo de salud de los distintos centros de coordinación humanitaria; de monitorear, evaluar y revisar la respuesta sanitaria; y de desarrollar la estrategia global de salud para Siria. Este está compuesto por un balance de miembros del Ministerio de Salud de la oposición siria, de las ONG nacionales e internacionales, de las agencias de las NN. UU. y de donantes.

Además de las plataformas internacionales, existen las siguientes plataformas locales de gobernanza. En primer lugar, el Comité de Coordinación compuesto por todos los directores de las gobernaciones con el fin de diseñar o actualizar políticas y protocolos –siempre en coordinación con Damasco en la medida de lo posible y gracias a la inter-

⁵⁴ LUND, Aron. «How Assad's Enemies Gave Up on the Syrian Opposition». The Century Foundation, vol. 17. 2017.

⁵⁵ «Health Cluster Turkey Hub», 2018. Recuperado de <https://www.humanitarianresponse.info/fr/operations/stima/health>.

⁵⁶ «Whole of Syria Health Cluster», 2018. Recuperado de <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/whole-of-syria/whole-syria-health-cluster-4w>.

mediación de las oficinas de la OMS de Gaziantep y de Damasco—, establece procedimientos operacionales estándar, o coordina la gestión de recursos como por ejemplo el establecimiento de salarios justos para el personal sanitario. Siendo una plataforma dirigida por los directorados de salud local, en paralelo a la mejora de sus capacidades, ha ido ganando legitimidad.

En segundo lugar, se encuentra la Junta Directiva compuesta por los directores de salud de las gobernaciones controladas por la llamada oposición, y por el ministro de salud del gobierno sirio interino, que viene a significar una puesta al día para este último. Y, en tercer lugar, y a modo de plataforma informal, existe una especie de oligopolio sanitario compuesto por las ONG sirias más potentes en cuanto a recursos, capacidad y antigüedad. Estas se reúnen con mayor o menor frecuencia y en ocasiones resultan teniendo mayor capacidad de decisión que ninguna otra plataforma ya que se trata de los actores que más alcance, proximidad, impacto y conocimiento tienen. Cada vez más, los directorados de salud más influyentes se coordinan y/o juegan un rol que hace contrapeso a esta llamada plataforma informal.

Los enfoques de respuesta

Por último, es pertinente hacer referencia al hecho de que diversos enfoques de respuesta médico-humanitaria; el doméstico (civil o militar) y el internacional (humanitario o de estabilización), conviven, interactúan entre ellos en función de sus intereses, e incluso a veces se solapan resultando en una cierta disfuncionalidad sistémica. Así, se puede ver el sistema de gobernanza de salud desde distintas ópticas.

- El enfoque de gobernanza de la salud doméstica y civil representado por directorados de salud local junto con el consejo local y en general en colaboración con ONG sirias. Aunque estos han ido adquiriendo independencia, estos actores actúan a menudo con actores externos que los financian y aconsejan ya sea dentro de la agenda de respuesta humanitaria (por ejemplo, con ONGI o agencias de NN. UU.), o ya sea dentro de la agenda de estabilización (por ejemplo, con agencias de desarrollo estatales y donantes europeos).
- El enfoque de gobernanza de la salud doméstica y militar representado por los brazos civiles de grupos armados, en general junto con el consejo local y/o el directorado de salud, de forma independiente. Las razones por las que los brazos civiles de grupos armados actuarían junto a actores internacionales –en general ONGI o incluso agencias de NN. UU.–, tienen que ver con ganar legitimidad política para con actores clave en el conflicto o para con la población bajo su control territorial⁵⁷.

⁵⁷ MARTÍNEZ, José Ciro; ENG, Brent. «Stifling stateness: The Assad regime's campaign against rebel governance». *Security Dialogue*, vol. 49, n.º 4. 2018, pp. 235-253.

- El enfoque de gobernanza de la salud internacional humanitario –representado por el grupo de trabajo de salud de la OMS, es decir NN. UU. y ONG– se centraría en dar respuesta a necesidades urgentes, inmediatas, fruto de una crisis humanitaria todavía en curso. Aunque el enfoque vertical de ciertas ONGI puede generar desajustes por su unilateralidad, por lo general NN. UU. y ONGI se coordinan y gobiernan en conjunto con las ONG y autoridades locales ya que dependen enteramente de ellas para acceder a los beneficiarios y entender las necesidades.
- El enfoque de gobernanza de la salud internacional de estabilización –representado por los donantes «occidentales»– tendría, en paralelo a una cierta proyección de política exterior como mencionado anteriormente, una visión de fortalecimiento y estabilización de estructuras de gobernanza como la Junta Directiva o el Comité de Coordinación a través de la financiación, formación y el consejo a las mismas. Este enfoque, de alguna forma asume que la crisis se encuentra en periodo de finalización y que por tanto es momento de estabilizar para reconstruir. Pese a las divergencias de visión con respecto a otros enfoques de visión más cortoplacista, se observa una interacción –y coordinación– con los actores de gobernanza local (directorados de salud local, consejos locales y ONG) y con actores internacionales como las NN. UU. y las ONGI.

Con relación a las dimensiones de gobernanza internacional, es interesante destacar que mientras que algunos defienden que la convivencia de ambas es natural y seña de un proceso de evolución del conflicto determinado⁵⁸, otros critican que, al centrarse en la estabilización, se dejan de lado prioridades inmediatas para concentrarse en una agenda de política⁵⁹. Lo cierto es que, si bien el dilema de la utilidad de la aplicación de ambos enfoques es más bien una cuestión de ver el vaso medio lleno o medio vacío, la gobernanza sanitaria es testigo de ciertas confusiones y frustraciones resultantes de este paralelismo sistémico que veremos a continuación. Evitarlas pasa claramente por maximizar la coordinación entre las distintas dimensiones arriba mencionadas.

En conclusión, al mismo tiempo que no existen modelos de gobernanza de la salud aplicable a crisis humanitarias –seguramente debido a la complejidad de cada una de estas–, el caso de la crisis en el noroeste de Siria no ofrece un modelo óptimo. A la par que el sistema de gobernanza político, la gobernanza de la salud es compleja y disfuncional como resultado de la diversidad de actores con intereses distintos (posicionamiento geopolítico de potencias internacionales, control de territorio por parte de las distintas partes sirias del conflicto, centralización y acaparamiento de recursos e influencia, asistencia a la población). Estos, interactúan en mayor o menor grado a través de distintas plataformas de gobernanza, formales e informales, que se esfuerzan por colaborar en lugar de competir. La multiplicidad de actores y de plataformas de

⁵⁸ Entrevista n.º 4. Responsable de ONG médico-humanitaria siria, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).

⁵⁹ MUGGAH, Robert (ed.). *Stabilization operations, security and development: States of fragility*. Routledge, 2013.

gobernanza se puede leer a través de distintos enfoques de respuesta sanitaria, definidos en función del tipo de actores que la llevan a cabo y sus objetivos e intereses. El resultado es de nuevo un sistema disfuncional en el que de forma paralela la respuesta médico-humanitaria se enfoca desde distintos ángulos en función de distintos intereses –por lo general políticos– y en el que no siempre se prioriza el derecho a la salud de la población.

Disfuncionalidades de la gobernanza y su impacto en el derecho a la salud

Para entender las disfuncionalidades del sistema de gobernanza de la salud en el noroeste de Siria, tomaremos de nuevo como referencia las funciones esperadas por la OMS para un sistema de gobernanza sano y eficiente. Añadiremos además una disfuncionalidad rápidamente mencionada con anterioridad y que tiene que ver con el fenómeno del «antiterrorismo».

La dirección estratégica de la salud pública

La dirección estratégica de la salud pública se ha visto afectada principalmente por la inestabilidad política que ha provocado la descomposición de los órganos responsables de esta. Pese a la creación de nuevos órganos, estos tienen limitada capacidad estratégica y se encuentran enmarcados en un sistema de gobernanza humanitaria más que de salud pública, lo cual sigue dificultando una dirección estratégica completa. Y es que la estrategia de salud pública se ve entorpecida por constantes problemas de financiación, multiplicidad de actores queriendo hacer –o no hacer– lo mismo, y la dificultad de operacionalizar las estrategias mínimamente diseñadas ya sea por su falta de coherencia con respecto a las estrategias existentes en el pasado, por la falta de acceso o bien por la falta de legitimidad y credibilidad de las autoridades encargadas de su implementación.

Por otro lado, el hecho de que los donantes financiaran inicialmente la respuesta sanitaria a través de ONG y no de organismos (pseudo) públicos, impidió el desarrollo de una dirección estratégica de salud con perspectiva pública. En esta línea, *a priori* acentúa esta disfuncionalidad el hecho de que el Ministerio de Salud de la oposición apenas es financiado, y por tanto no existe una autoridad de salud que lidere una dirección estratégica como es debido sino varios directorados de salud que diseñan estrategias para sus respectivas gobernaciones. Además, es importante señalar que la mayoría de personal sanitario que ha acabado ejerciendo puestos públicos (o pseudopúblicos), eran con anterioridad practicantes y no gestores ni profesionales de la salud pública, lo cual una vez más dificulta la capacidad del diseño y la gestión de la dirección estratégica de salud⁶⁰.

60 Entrevista n.º 1. Oficial A de la OMS, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).

Tendencias y distorsiones indeseables

Mientras que sí se detectan tendencias y distorsiones indeseables en el sistema de salud público gracias a los sistemas de recolección de datos, análisis y de coordinación que estableció la OMS y otros organismos, existe un problema en la prevención y corrección de estas. Se debe una vez más a la dificultad de hacer funcionar adecuadamente un sistema de salud en una región en conflicto armado. Dos de las distorsiones más relevantes serían la baja cobertura vacunal o los constantes ataques a estructuras médicas⁶¹.

Otra sería el hecho de que el mantenimiento y la reconstrucción del sistema se ha orientado más hacia un enfoque hospitalario y aunque descentralizado geográficamente hablando para maximizar el acceso, no descentralizado desde el punto de vista de la provisión de servicios. Es decir, muchos hospitales pequeños, pero sin contar con todos los servicios, especialmente de salud primaria. Esto se explica por la falta de recursos, por la necesidad de maximizar servicios que parecían de mayor necesidad (salud secundaria), y por el perfil de practicantes ya especializados que tenía el personal médico a cargo de estas estructuras⁶².

Regulación de fondos de financiación y de provisión de servicios

La regulación de fondos es una tarea ardua cuando no existen suficientes fondos, ni total coordinación y transparencia de origen y destino de estos. La pelea por conseguir fondos como en cualquier crisis es constante a lo largo del ejercicio, y la pertinencia de su asignación no es evidente⁶³. Asimismo, pese a las reuniones de grandes donantes que se realizan con asiduidad, a las que acuden tanto donantes tradicionales como los llamados no tradicionales, es común que los donantes tradicionales manifiesten dificultades de coordinación, y de seguimiento de fondos, especialmente los no tradicionales⁶⁴. Además, al no existir un sistema de recaudación, la financiación del sistema recae sobre organismos internacionales como las NN. UU., oficinas de desarrollo y acción humanitaria, y donantes. Estos, responden a menudo a agendas políticas, lo cual dificulta la coordinación de sus planes, y la coherencia de la gobernanza del sistema⁶⁵.

61 Entrevista n.º 5. Responsable de ONG médico-humanitaria internacional, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).

62 Entrevista n.º 5. Responsable de ONG médico-humanitaria internacional, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).

63 EUROPEAN COUNCIL. «Supporting the future of Syria and the region». Brussels conference, 24-25/04/2018.

64 Entrevista n.º 3. Oficial de un donante humanitario europeo, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).

65 Entrevista n.º 5. Responsable de ONG médico-humanitaria internacional, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).

En cuanto a la regulación de la provisión de servicios, pertinentes, ordenados, constantes / sostenibles y de calidad aceptable, resulta casi imposible sin acceso ni proximidad. Este modelo implica deficiencias de reporte y por tanto posibles diagnósticos erróneos. Un buen ejemplo es la disfuncionalidad del seguimiento epidemiológico. En plena epidemia de sarampión el pasado marzo de 2018 en Idlib y Aleppo, en lugar de reportar los casos identificados en función de la estructura concreta y del origen del paciente, el reporte se limitaba a la localidad –donde generalmente hay más de una estructura médica–. Se perdía así una precisión vital en el análisis del origen de la epidemia y por tanto en la eficiencia de la respuesta⁶⁶.

Otro ejemplo interesante que destacar al respecto de la interrupción de la provisión de servicios que afecta a la gobernanza, se da en zonas controladas por grupos armados considerados terroristas. Allí, estructuras médicas se han visto en más de una ocasión utilizadas por grupos armados para fines militares, violando así la integridad de la misión médica y por ende el DIH⁶⁷. La consecuencia es una interrupción del servicio tanto en el momento como *a posteriori* ya sea por miedo de los pacientes o personal, o por un posible cese de financiación por parte de donantes que no quieran financiar actividades en territorio controlado por grupos armados que se encuentren catalogados como terroristas⁶⁸.

Terrorismo y ayuda sanitaria en el noroeste de Siria

El ejemplo expuesto permite abrir un paréntesis en el que abordar un tema muy presente en la respuesta humanitaria en el noroeste de Siria; la política antiterrorista. En las últimas décadas, se ha desarrollado una perspectiva de política internacional que encuadra la salud y la ayuda humanitaria en crisis como cuestiones de seguridad⁶⁹. Esto ha desafiado el *ethos* de los derechos humanos y del DIH –politizándolo– y ha influido en la forma en que los Estados y, por lo tanto, las organizaciones internacionales y los actores no estatales, entienden la gobernanza en tiempos de crisis, orientándola a menudo a priorizar la respuesta a supuestas amenazas de seguridad en lugar de las necesidades humanitarias⁷⁰.

Así pues, en el noroeste de Siria existe la preocupación de asistir a población bajo territorio controlado por grupos terroristas, y algunos se plantean si esta no está

66 Entrevista n.º 5. Responsable de ONG médico-humanitaria internacional, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).

67 SAMS. «SAMS condemns violations of medical neutrality in Idlib». *ReliefWeb*. 2018.

68 Entrevista n.º 1. Oficial A de la OMS, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).

69 WHITTALL, Jonathan. «The Politics of Health in Counterterrorism Operations». Sitio web *MSF Analysis, Reflections on humanitarian action*. 2018.

70 FIDLER, David P. «Governing catastrophes: security, health and humanitarian assistance». *International Review of the Red Cross*, vol. 89, n.º 866. 2007, pp. 247-270.

reemplazando la lógica humanitaria. Los donantes obviamente no se encuentran cómodos con la financiación de proyectos en entornos controlados por grupos terroristas. Y es que mientras que en toda crisis existe un precio a pagar por asistir a la población, ya sea a señores de la guerra o gobiernos corruptos, el entorno actual de lucha antiterrorista genera mayores dudas al respecto ya que se habla de consecuencias penales⁷¹.

Ante tal planteamiento, es importante que el derecho a la salud y la garantía del derecho de la guerra prevalezcan sobre la agenda internacional antiterrorista. Para ello, el DIH en el artículo 3 común a los cuatro convenios de Ginebra, otorga el término «parte en el conflicto» a los grupos armados no estatales y los obliga a respetar las garantías humanitarias fundamentales. De esta forma genera espacio para que los actores humanitarios asistiendo a población en zona controlada por estos grupos, estén bajo el amparo de la legalidad al estar tratando con una parte del conflicto y no con un grupo terrorista⁷². Así, las preocupaciones antiterroristas deberían evitar impedir la asistencia humanitaria, la cual siempre encuentra amparo en el derecho internacional.

Mecanismos de rendición de cuentas

En cuanto a los mecanismos de rendición de cuentas, las autoridades y las instituciones encargadas del diseño y la implementación de las estrategias de salud pública para el noroeste de Siria, rinden cuentas entre sí, aunque aparentemente no de forma óptima, pero todavía faltaría un par de elementos que garanticen la calidad mínima de esta rendición de cuentas: por un lado, posibilidad de acceder a la opinión del beneficiario en términos de satisfacción, y por otro, mayor capacidad de verificar la calidad de las actividades médicas⁷³.

Este análisis nos indica que, en el caso del noroeste de Siria, pese los programas de coordinación y de gobernanza que tanto donantes como instituciones multilaterales han desarrollado con tanto empeño junto con los actores sirios clave; el sistema de gobernanza de salud no alcanza la eficiencia esperada debido a las dificultades mencionadas. Y es que el conflicto y su carga política impiden la necesaria transparencia y coordinación. Como resultado no se contribuye a la mejora de la disponibilidad, de acceso, de calidad de servicios y de rendición de cuentas para con los beneficiarios, entre los que se encuentran millones de desplazados en

71 PANTULIANO, Sara; MACKINTOSH, Kate; ELHAWARY, Samir, et al. «Counter-terrorism and humanitarian action». Policy, 2011.

72 BOUCHET-SAULNIER, Françoise. «Le consentement à l'accès humanitaire: une obligation déclenchée par le contrôle du territoire et non par les droits de l'État». *Revista de la Cruz Roja Internacional*, volumen 96, selección francesa. 2014/1.

73 Entrevista n.º 5. Responsable de ONG médico-humanitaria internacional, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).

situación crítica⁷⁴. En definitiva, no se permite un cumplimiento total del derecho a la salud.

Conclusiones

En el noroeste (y gran parte) de Siria el derecho a la salud no se respeta y se viola frecuente e intensamente. Por un lado, para que el derecho a la salud sea garantizado como un derecho humano ha de ser imparcial, justo e inclusivo. Para que esto ocurra, han de cumplirse los siguientes requisitos; disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios de salud, así como la existencia de mecanismos de rendición de cuentas. Desafortunadamente, no es el caso. Por otro lado, en el marco del DIH, el derecho a la salud se constituye de tres pilares; la asistencia, la protección y el respeto a los principios de distinción y de proporcionalidad. Pero los constantes ataques a infraestructuras médicas, los asedios y la negación del acceso humanitario, derrumban estos pilares. Mientras que las violaciones del DIH son consecuencia directa del conflicto armado, la falta de respeto del derecho a la salud como derecho humano, se explica además por problemas de gobernanza tanto cuantitativos –falta de organismos adecuados– como cualitativos –falta de calidad de los organismos existentes en términos de eficiencia y coordinación–. Esto deja en situación de especial vulnerabilidad a millones de personas, y en especial a los desplazados, que sufren de forma exacerbada las consecuencias del conflicto.

Así, la crisis siria se trata de un caso pertinente a estudiar no solo por su triste y evidente violación y falta de respeto al derecho a la salud, sino por la particularidad del modelo de respuesta médico-humanitaria basado en la resolución del CSNU del cruce de fronteras, y su resultante sistema de gobernanza de la salud.

Mientras que, según la OMS, la gobernanza en el sector de la salud se refiere a una amplia gama de funciones relacionadas con la dirección y la elaboración de normas en cuestiones de política de salud que conduzcan a la cobertura sanitaria universal, en situaciones de crisis humanitaria estas funciones se cumplen con deficiencia. Y así ocurre en la crisis del noroeste de Siria, donde en línea con la inexistencia de modelos estándar y óptimos de gobernanza de salud en crisis humanitarias, no se ha dado con la fórmula capaz de desarrollar un modelo que garantice una gobernanza de la salud eficiente.

Dicho esto, la gobernanza de la salud en el noroeste de Siria es una proyección del sistema de gobernanza sociopolítico de guerra que se ha desarrollado a lo largo del conflicto. Como tal su complejidad reside en la diversidad de actores con intereses distintos que interactúan en mayor o menor grado a través de distintas plataformas y dentro de cada una de las distintas perspectivas en función de sus

74 AKBARZADA, Sumaira; MACKEY, Tim K. «The Syrian public health and humanitarian crisis: A 'displacement' in global governance?». *Global public health*, vol. 13, n.º 7. 2018, pp. 914-930.

intereses. Estos intereses y su derivada alta carga política, contribuyen a una serie de disfuncionalidades en el sistema que impiden el alcance de la eficiencia esperada según los criterios de la OMS; la falta de dirección estratégica de salud pública eficiente, la incapacidad de corregir tendencias y distorsiones indeseables en el sistema de salud, la falta de transparencia y coordinación en la regulación de provisión de fondos y servicios, la falta de mecanismos eficaces de rendición de cuentas. Pese a que el sistema de gobernanza de salud en cuanto a recursos, actores y plataformas es sólido en la teoría, en la práctica las tensiones políticas además de las omnipresentes consecuencias directas del conflicto impiden esta solidez. Como resultado no se contribuye a la mejora de la disponibilidad, de acceso, de calidad de servicios y de rendición de cuentas para con los beneficiarios, entre los que se encuentran millones de desplazados en situación crítica. En definitiva, no se permite un cumplimiento total del derecho a la salud.

Mientras que la inestabilidad político-militar y sociopolítica es un factor clave de desestabilización y principal causante de las violaciones de derechos humanos, la gobernanza de la salud en el noroeste de Siria queda de alguna forma disfuncional y en consecuencia incapacitada para garantizar el derecho a la salud. Y es que en periodo de conflicto y con niveles tan altos de violencia, resulta casi imposible mantener una gobernanza sólida y capaz de ello. Así, por un lado, para que cesen las violaciones del DIH y del derecho a la salud como derecho humano sería necesario el cese del conflicto. Por otro, un sistema de gobernanza sólido que cuente con el necesario número de estructuras/organismos capaces de coordinar de forma eficaz, transparente e inclusiva la respuesta sanitaria haría frente a los gaps de cumplimiento de derecho a la salud mencionados y contribuiría a garantizar el derecho a la salud para la población más vulnerable del conflicto, y en especial para las personas desplazadas.

Recomendaciones

Por último, se proponen las siguientes recomendaciones a los actores que juegan un rol clave en la gobernanza de la respuesta médico-sanitaria y en la garantía del derecho a la salud.

A donantes y organizaciones implementadoras para una mejor gobernanza en la respuesta sanitaria:

- Mantener los niveles de inversión tanto en la respuesta como en los organismos de gobernanza, desarrollando estrategias paralelas y coordinadas capaces de fomentar la gobernanza al tiempo que responden a las necesidades inmediatas, y dedicando recursos al desarrollo de capacidades locales.
- Más mecanismos de control de envío y uso de recursos para evitar los daños en términos de corrupción y dilemas legales que la economía de guerra produce.
- Mayor nivel de atención a la población desplazada y más vulnerable, en especial en el ámbito del acceso a la salud primaria y preventiva (vacunas) y en la salud secundaria (salud reproductiva, salud mental y enfermedades infecciosas).

- Las plataformas de gobernanza deben intentar distanciarse en la medida de lo posible de asuntos políticos que no prioricen y centren la atención en la salud de la población. Asimismo, han de maximizar la coordinación entre ellas, incluido con las plataformas de otros centros operacionales y de la «totalidad de Siria».
- Maximizar la canalización de recursos a través de las autoridades de salud con el fin de fortalecer los órganos de gobernanza y respuesta que debieran y deberán garantizar el cumplimiento del derecho a la salud.
- Mantener un balance equilibrado entre energía dedicada a responder a las necesidades de salud inmediatas, y atención otorgada a las preocupaciones antiterroristas.

A las partes beligerantes y países vecinos para incrementar el respeto y cumplimiento del derecho a salud:

- Conciencia, conocimiento y respeto al derecho internacional, en concreto al DIH y los derechos humanos, y en especial a la neutralidad e imparcialidad esenciales para la asistencia de la población.
- Entender que el acceso y la proximidad al paciente es esencial para operaciones sanitarias de calidad, y por tanto priorizarlo y permitirlo.
- Facilitar la coordinación entre actores de salud ya sean humanitarios o político-administrativos.

Mientras que obviamente la guerra es un factor que impide la gobernanza de la salud y asimismo la garantía del derecho a la salud, existe espacio de mejora en manos de los donantes, implementadores y reguladores. Estos, aunque limitados a la hora de evitar violaciones del DIH y de los derechos que son consecuencia directa del conflicto armado, sí podrían incrementar la eficiencia y adecuación de la gobernanza y por ende del derecho a la salud, en cuanto a su cumplimiento se refiere; salud imparcial, justa e inclusiva.

Anexos

Anexo I. Ejes de las entrevistas no estructuradas

En el marco de la preparación de una ponencia que el autor realizó el pasado mes de marzo de 2018 como parte de un «Panel sobre la Crisis migratoria en el Mediterráneo», dentro de la 9.^a Conferencia en Salud Global, celebrada en la Columbia University de Nueva York y organizada por el Consorcio de Universidades para la Salud Global (CUGH), en febrero de 2018 el autor llevó a cabo cinco entrevistas a especialistas en salud pública y ayuda humanitaria, trabajando en ese momento en la respuesta a la crisis del noroeste de Siria para donantes, agencias de Naciones Unidas y ONG.

Las entrevistas se realizaron de forma no estructurada y confidencial, dado el carácter político y sensible del contenido de las preguntas y respuestas que en ella se acontecieron. El objetivo de estas entrevistas era el de analizar junto a estos especialistas, la

situación en la que se encontraba el cumplimiento del derecho a la salud visto desde varias perspectivas; y el impacto de la carga política del conflicto sirio, tanto local como internacional, en el trabajo de cada uno de los entrevistados y en la respuesta médico-humanitaria regional. Con el conocimiento por parte de los entrevistados de que la información de las conversaciones tendría un fin académico, estas giraban en torno a la percepción y a la falta de respeto del derecho a la salud, así como a las disfuncionalidades y el peso político del sistema de gobernanza de salud en el noroeste sirio.

1. Entrevista n.º 1. Oficial A de la OMS, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).
2. Entrevista n.º 2. Oficial B del UNFPA, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).
3. Entrevista n.º 3. Oficial de un donante humanitario europeo, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).
4. Entrevista n.º 4. Responsable de ONG médico-humanitaria siria, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).
5. Entrevista n.º 5. Responsable de ONG médico-humanitaria internacional, febrero de 2018 en Gaziantep (Turquía).

Artículo recibido: 29 de mayo de 2019.

Artículo aceptado: 4 de octubre de 2019.

*José Ramón Blanco Castro*¹

Teniente coronel del Ejército de Tierra

Doctorando en Seguridad Internacional (UNED)

Correo: jblacas@et.mde.es

La competencia entre Al Qaeda y el Estado Islámico

The competition between Al Qaeda and the Islamic State

Resumen

El yihadismo actual está protagonizado por dos grupos que acaparan la atención internacional: Al Qaeda y el Estado Islámico. El presente artículo se centra en demostrar que, a pesar de la diferente aproximación estratégica de estos grupos, la supervivencia de ambos está basada en la ideología yihadista. Para demostrar esta hipótesis, se realiza un análisis de los aspectos claves de estos grupos: los líderes, los principios ideológicos, el concepto del territorio, las franquicias, los ataques y el modelo de captación. Al Qaeda basa su resiliencia en un modelo de red más moderado, mientras que el Estado Islámico adopta un modelo más territorial y atractivo por su radicalidad.

Palabras clave

Terrorismo, yihadismo, ideología, Al Qaeda, Estado Islámico.

.....
¹ Doctorando en Seguridad Internacional. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED).

PhD candidate in International Security. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED).

Abstract

Current jihadism is led by two groups that gather international attention: Al Qaeda and the Islamic State. The present article focuses on demonstrating that, in spite of the different approaches, survival is based on yihadist ideology. For this purpose, an analysis of the key aspects of these groups is carried out: The leaders, the ideological principles, concept of the territory, the franchises, the attacks and the recruitment pattern. Whilst Al Qaeda bases its resilience on a more moderate network model, the Islamic State adopts a more territorial approach that is attractive due to its radical nature.

Keywords

Terrorism, yihadism, ideology, Al Qaida, Islamic State.

Citar este artículo:

BLANCO CASTRO, J. R. «La competencia entre Al Qaeda y el Estado Islámico». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, número 14. 2019, pp. 43-70.

Introducción

Al Qaeda (AQ) se dio a conocer mediante ataques de gran envergadura. En agosto de 1998 se produjeron los atentados contra las embajadas de Estados Unidos en Kenia y Tanzania, que costaron la vida a 224 personas, 12 de ellas estadounidenses. Menos de seis meses después, Bin Laden le dio a Khalid Sheikh Mohammed, el arquitecto principal de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la aprobación para planificar los ataques mortales en Nueva York y Washington. A partir del 11-S, en la siguiente década, la evolución de la yihad global estaría protagonizada por la organización Al Qaeda y sus franquicias regionales.

El Estado Islámico (EI) aparece en escena en 2013 bajo el nombre de Estado Islámico en Irak y Levante y tomó el nombre del EI a partir de junio de 2014, cuando el grupo, luego de obtener importantes ganancias territoriales en Irak, proclamó el establecimiento de un califato liderado por Abu Bakr al-Baghdadi. El grupo se haría especialmente conocido por sus campañas de terror y la inspiración a grupos e individuos que han llevado ataques en muy diversos puntos del mundo.

En la actualidad, ninguno de los dos grupos tiene la visibilidad que tuvieron ambos en sus inicios. Hoy en día la posibilidad de que se puedan repetir ataques a gran escala en Occidente por un grupo organizado actuando sobre el terreno parece difícil, pero los atentados del 21 de abril de 2019 en los que murieron 321 personas en hoteles e iglesias de Sri Lanka y cuya responsabilidad ha sido reclamada por el EI o los frecuentes ataques en Kabul, nos recuerdan que la amenaza sigue existiendo. Los países afectados por la presencia de grupos yihadistas siguen sufriendo sus ataques y, adeptos a su ideología podrían llevar atentados en terceros países.

Este artículo pretende demostrar que la supervivencia y capacidad de expansión de los grupos yihadistas se basa en la ideología de la yihad global. Para ello se analizan los aspectos claves de estos grupos: los líderes, la concepción ideológica, el concepto del territorio, las franquicias, los ataques y el modelo de captación. En las fases iniciales, los grandes grupos yihadistas como AQ o el EI comenzaron su andadura basados en un territorio. Sin embargo, con el paso del tiempo, ambos han dado paso a una estructura en la que la ocupación de territorio pasa a ser secundaria y, en cambio, se mantiene la ideología como centro de gravedad.

Estado de la cuestión

Entre las teorías que tratan de explicar la proliferación del terrorismo yihadista, citaré en primer lugar la que vincula el yihadismo con la criminalidad. Para Beatriz Mesa: «La combinación de los actos criminales con el negocio de la droga ha transformado, en el norte de Malí, el proyecto yihadista de Al Qaeda en el Magreb Islámico» (Mesa, 2014, p. 103).

En contraposición a esta teoría Boeke afirma que «hay poca evidencia empírica para respaldar las acusaciones de participación directa de Al Qaeda en el Magreb Is-

lámico (AQMI) en el contrabando de drogas, pero es probable que, en ocasiones, como muchos otros grupos en el norte de Malí, hubiese impuesto tarifas de tránsito o proporcionado protección» (Boeke, 2016, p. 927). La mayoría de los informes adjudican al Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO), por encima del resto de grupos yihadistas, un papel más importante en el tráfico de drogas y mencionan a la ciudad de Gao, como su base principal y su lugar de reclutamiento, un centro importante en la ruta de la cocaína.

Por otra parte, cabe preguntarse sobre la finalidad perseguida por los grupos yihadistas. Para Saverio, la hipótesis principal es que las estrategias de los grupos yihadistas «constituyen actividades específicas para intervenir en los elementos presentes en un territorio, es decir, son actos de territorialización e influencias a la población, en la medida en que crean o moldean nuevas estructuras sociales, económicas, administrativas, culturales; es decir, crean una organización del territorio y contribuyen a construir una dimensión que se puede definir como territorialidad» (Saverio, 2018, p. 26). Sin embargo, como veremos más adelante, la estrategia terrorista apunta a un cambio político, sin necesariamente tener que controlar un territorio.

Es cierto que todos los grupos necesitan de una infraestructura y tener cierta libertad de acción en una determinada zona y, también, que actúan sobre una población vinculada a un territorio, pero la yihad global es el factor clave. En este sentido la yihad global de AQ ha seguido un modelo de «red de redes» y «moderado», mientras que el EI ha seguido un modelo territorial y con un perfil más radical, pero la resiliencia de ambos grupos reside en el vínculo con la yihad global.

Metodología

Este estudio se centra en la última década y en los grupos AQ y EI. A partir del análisis de los ataques de los grupos vinculados a ellos en el ámbito regional y local, se ha realizado un estudio de la interacción entre estos ámbitos y la yihad global, con la finalidad de profundizar en los procesos vinculados al terrorismo yihadista.

Para la elaboración de este artículo se han utilizado fuentes entre las que destaca la Global Terrorism Database (GTD), sucesora del Worldwide Incidents Tracking System (WITS), una base de datos abierta que contiene información directa sobre los eventos terroristas acaecidos en todo el mundo e incluye datos hasta el año 2017². Además de esta base de datos, se han tenido en cuenta fuentes de opinión publicada, como los informes elaborados por el Grupo Internacional de Crisis (International Crisis Group) y los del Centro de Combate del

² Esta base de datos es gestionada por el National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START). Se puede acceder a ella a través del siguiente enlace <https://www.start.umd.edu/gtd>. Esta base de datos también es utilizada para la elaboración del Global Terrorism Index.

Terrorismo de West Point (Combating Terrorism Center), que han sido de gran valor para estudiar los incidentes relacionados con el terrorismo yihadista en los países considerados.

Marco teórico

Al Qaeda y el Estado Islámico tienen en común su ideología salafista yihadista. El salafismo proviene del término *Salaf al Salifh*, los «antepasados piadosos», con el que se hace referencia a los *Rashidun*, los cuatro califas perfectos, Abu Bakr, Omar, Utmán y Alí, sucesores del Profeta y, por tanto, herederos de sus enseñanzas, conocidas como *Sunna*. El salafismo hace un llamamiento a los musulmanes para volver al islam de los *Salaf*, ya que consideraban que la rapidez de la expansión del islam en esa época se debía a la pureza de aquellos hombres, pureza que se había ido perdiendo con el devenir de las generaciones y la consiguiente evolución social.

Para Sageman, autor de la imprescindible obra *Understanding Terror Networks*, existen básicamente tres aproximaciones diferentes al salafismo (Sageman, 2004, pp. 5-7). Una forma no violenta fue la creación por Ilyas Muhammad de la *Tablighi Jamaat* (Sociedad para la propagación del Islam) en 1927, en India. Ilyas abogó por dejar al margen la política y propuso una disciplina religiosa intensiva para traer de vuelta a los musulmanes que habían sucumbido a la tentación de la cultura hindú u occidental³.

Una segunda rama sería el activismo político pacífico con el propósito de cambiar la sociedad a través de los órganos del Estado. Esta segunda corriente se identifica con la lucha contra el colonialismo y surge en países como los del norte de África, en los que los musulmanes se refugian en la religión ante la explotación de los países occidentales.

La tercera rama del salafismo se asocia a pensadores como Sayid Qutb y Mohamed ibn Abd al-Wahhab⁴, que legitiman la *yihad* para combatir el estado de *jahiliya* o ignorancia, similar al que se encontraban los humanos antes de las revelaciones del profeta. Dejando a un lado a al-Wahhab por su asociación con la Casa Real Saudí, la influencia de Qutb se vería reflejada en el pensamiento de los líderes del yihadismo contemporáneos.

³ Esta disciplina se basa en la imitación literal y estricta de la vida del profeta y sus discípulos como modelo de la virtud islámica y demostró ser exitosa en contextos sociopolíticos donde los musulmanes estaban en minoría.

⁴ La corriente wahabista nace en el siglo XVIII de la mano del reformador religioso Muhammad Ibn Abd al-Wahab (1703-1792), que vivió en el contexto del creciente dominio y control que se estaba produciendo sobre el mundo islámico por el contacto con Europa-Imperio Otomano. Como reacción a esta realidad al-Wahab decidió iniciar una corriente islámica que, debido a su relación con la incipiente casa Saud, acabaría imponiéndose en Arabia y siendo promocionada por la Casa Real Saudí.

Antes de ascender a las posiciones más altas del EI y AQ, Abu Bakr al-Bagdadi, Osama bin Laden y Ayman al-Zawahiri pertenecieron a los Hermanos Musulmanes de Egipto y compartieron su ideología⁵. La Hermandad Musulmana y, en concreto, Sayid Qutb, influyeron en las creencias de AQ e EI, así como en el pensamiento de estos líderes yihadistas. La Hermandad Musulmana aportó la idea de cambiar la sociedad desde el ámbito político, de acuerdo con los principios salafistas, pero la inspiración violenta vendría del pensamiento de Qutb (*Counter Extremism Project*, 2017, p. 1).

Los líderes y la ideología

En el caso de Bin Laden, la influencia de Qutb se ve claramente en la retórica del «enemigo cercano» y el «enemigo lejano». El núcleo de la obra de Bin Laden la constituyen dos declaraciones de guerra o yihad, contra Estados Unidos. La primera fue emitida en 1996 y estaba dirigida específicamente contra «los estadounidenses que ocupan la tierra de los dos lugares sagrados»⁶. El 23 de febrero de 1998 Bin Laden amplió el edicto para incluir el asesinato de «estadounidenses y sus aliados, civiles y militares [...] en cualquier país en el que sea posible hacerlo» (*Washington Post*, 2001).

El mensaje de Bin Laden fue un llamamiento individual a los jóvenes del islam en cualquier parte del mundo «se debe perseguir la yihad y subirse las mangas; seguir el camino correcto y tener cuidado de no apoyar a los hombres que siguen sus caprichos, a los que permanecen sentados en reposo, o a los que confían en los opresores» (Federal Bureau of Investigation, 2004, p. 266). Este llamamiento incluía el *martyrdom*, por el que la ideología fomentaba la entrega de la propia vida en la realización de atentados suicidas. La llamada dejaba traslucir que la fuerza del grupo no radicaba en su infraestructura global o en la membresía en sí, sino en el atractivo de su ideología. Desde sus comienzos el grupo trató de construir una organización con una estructura sólida, cuyo principal objetivo ha sido «inspirar e incitar a los movimientos islamistas y las masas musulmanas de todo el mundo para atacar a los que se consideraban enemigos del islam» (Gunaratna y Oreg, 2011, p. 1044).

A pesar de tener en común la ideología salafista yihadista surgieron diferencias entre AQ y el EI. Este último nació en un contexto más reciente y, por tanto, con diferentes influencias. En Afganistán, por ejemplo, el origen del EI estuvo influenciado

⁵ La Hermandad se afilió inicialmente al islam moderado y rechazaba la violencia y los métodos operativos basados en la fuerza. Entre sus motivaciones iniciales estaba la lucha contra el colonialismo británico y, posteriormente, se convirtieron en el principal partido en la organización de la revolución, sin recurrir a la violencia. Los movimientos yihadistas representan una vía más radical.

⁶ Bin Laden hacía referencia a los 500.000 soldados estadounidenses que permanecían desde la guerra del golfo Pérsico de 1991 en su Arabia natal, donde se encuentran los dos lugares sagrados que son santuarios musulmanes: La Meca y Medina.

por la escuela de Jalalabad, surgida en los años 90. En 1989, terminada la guerra de Afganistán (1979-1989) contra los soviéticos, Bin Laden partió hacia Arabia Saudí y, su mentor, Abdullah Azzam, fue asesinado. Estas pérdidas dejaron un vacío de liderazgo que favoreció la influencia en Afganistán de otros yihadistas provenientes del Golfo y el Norte de África, especialmente de Argelia, que promovieron una visión más rígida doctrinalmente que la de AQ, además de una oposición vehemente a la autoridad del líder de la yihad global. Estos líderes, como el argelino Abu Zubaydah o el egipcio Abdullah al-Muhajir practicaron una ideología más extrema que la de AQ y, en particular, desaprobaron la vinculación con los talibanes. Por ello criticaron a Bin Laden y a AQ (Hamming, 2019, p. 1).

El es parte de un legado de escuelas *takfir*⁷ e ideas que surgen de AQ, pero a pesar de su afiliación o subordinación inicial, posteriormente, los dos grupos se separaron ideológicamente. Para el EI, los peores enemigos del islam son los enemigos internos y argumenta que el enfoque centrado en el enemigo lejano (Occidente), ignorando al enemigo cercano (los enemigos musulmanes en la región, especialmente los chiítas) no es efectivo (Hassan, 2016, p. 9). Esta creencia ha provocado que mientras que los líderes de AQ han enfatizado que atacar a estos grupos no es la máxima prioridad, el EI ha llevado a cabo asesinatos en masa de minorías en sus territorios. La controversia ya había sido objeto de una carta dirigida en 2005 por Zawahiri a Zarqawi, entonces líder de Al Qaeda en Irak (AQI)⁸, en la que cuestionaba la muerte de chiítas (Combating Terrorism Center, 2005).

La división entre ambos grupos se hizo patente cuando estalló el conflicto sirio en 2011 y Al Zawahiri impulsó la participación de los yihadistas iraquíes. Siria estaba sumida en el caos y ofrecía una gran oportunidad para establecer bases allí, que permitieran recaudar fondos y ganar nuevos militantes para su causa. Abu Bakr al-Baghdadi, líder de AQI, envió con este objetivo a varios miembros de la organización liderados por Abu Muhammad al-Golani, que había sido liberado en 2008 de Camp Bucca⁹. Al-Golani se convirtió en poco tiempo en el líder del Frente Al Nusra en Siria, una escisión de AQ que perseguía la creación de un estado islámico gobernado por la sharía.

7 Corriente herética del islam que consiste en negar la condición de verdaderos musulmanes a todos aquellos cuyos dogmas o ritos no coincidan plenamente con los propios.

8 En diciembre de 2004 fue nombrado por Bin Laden emir de Al Qaeda en Irak y murió en junio de 2006 tras un ataque con bombas de precisión de aviones de Estados Unidos contra una casa en Baquba.

9 Camp Bucca es una prisión estadounidense en el desierto de Irak. En abril de 2003, cuando los estadounidenses tomaron el control del campo de detención, lo rebautizaron en honor a Ronald Bucca, un jefe de bomberos de Nueva York que murió por las labores de rescate tras el ataque del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas. Diversos analistas coinciden en señalar esta prisión como el lugar en el que comenzó a gestarse la creación del Estado Islámico. Allí coincidieron varios miembros del grupo entre los que se incluye Abu Bakr al-Baghdadi, que permaneció en Camp Bucca cinco años. Lo trasladaron tras detenerlo en Fallujah, al oeste de la capital, Bagdad, en febrero 2004.

A finales del 2012 el Frente Al Nusra disponía de una capacidad operativa suficiente como para enfrentarse a las fuerzas del régimen de Bachar al-Asad, pero todavía no había jurado lealtad a AQ. En la primavera de 2013, Al-Baghdadi anunció que su organización, AQI, se fusionaba con Al-Nusra para formar el autoproclamado Estado Islámico de Irak y el Levante (Bustillo, 2017, p. 301). Al-Golani se vio obligado a responder a la fusión que declaraba al-Baghdadi en abril de 2013, mediante una afirmación de renovación de su promesa de lealtad a Ayman al-Zawahiri, Emir de AQ y este ordenó entonces la disolución del EI y que sus partidarios en Irak trabajasen de forma conjunta con el Frente al-Nusra. Esta disolución no se produjo y el EI permaneció en Siria, pero Jabat al-Nusra comenzó a mostrar su afiliación con AQ de manera más abierta (Al-Tamimi, 2016, p. 16). Una vez producida la separación, el EI inicialmente cobró fuerza y tomó rápidamente el control de amplias áreas beneficiándose de la afiliación de algunos combatientes pertenecientes a Jabhat al-Nusra, la mayoría de ellos yihadistas no sirios (Al Monitor, 2013).

El 28 de enero de 2017, el Frente al-Nusra anunció que se estaba disolviendo como una célula independiente y que operaba bajo la bandera de Hayat Tahrir al Sham (HTS), una coalición que combinaba las cinco facciones islamistas principales: el Frente Nusra, Harakat Nur al Din al Zenki, Liwa al Haqq, Ansar Dine y Jaysh al Sunna, junto con decenas de grupos islámicos y laicos del Ejército Libre Sirio bajo un liderazgo central, con Al-Golani al frente de su rama militante. Sin embargo, después de una serie de choques con otros grupos rebeldes en Idlib en julio de 2017, decenas de facciones y líderes desertaron del HTS, reduciendo la coalición a un núcleo de partidarios del Frente Nusra. Ese mismo año, Al-Golani afirmó haber dejado de lado su papel como líder del Frente Nusra para ceder el liderazgo a Hashim al-Sheikh, líder de la coalición HTS y relegar su papel de comandante militar del grupo. Sin embargo, con la renuncia posterior de Al-Sheikh, en octubre de 2017, Al-Golani se convirtió una vez más en el líder indiscutible de HTS. Según las estimaciones de varios analistas, de los 5.000 a 7.000 combatientes que tenía el Frente al-Nusra en 2016 se pasó a aproximadamente 10.000 en 2018 (Gutiérrez, 2018).

El «triunfo» de AQ sobre el EI en Siria reforzó el liderazgo de Al-Zawahiri, a quien también se atribuye la concepción del modelo estratégico, basado en tres directrices principales suyas. La primera fue fortalecer el enfoque de la franquicia descentralizada, que ha facilitado la supervivencia del movimiento. Hoy en día, AQ es verdaderamente «glocal» y ha incorporado la aproximación local en una narrativa global que constituye la base de una gran estrategia que lo abarca todo. El segundo movimiento importante fue la orden emitida por Zawahiri en 2013 para evitar operaciones que pudiesen producir víctimas en masa, especialmente aquellas que podrían matar a civiles musulmanes. De este modo AQ ha podido presentarse como una organización más moderada que el EI. Por último, Zawahiri ha evitado el enfrentamiento con las fuerzas de la coalición internacional para preservar su capacidad operativa, al contrario de la batalla abierta que presentó el EI (Hoffman, 2018).

El EI, en cambio, inicialmente basó su estrategia en la conquista de territorio. La creencia inicial era que el enorme potencial del EI, en particular motivado porque la población musulmana ascenderá a más de 1.500 millones en el corto plazo, aterrorizaría al enemigo y lo impulsaría a retirarse rápidamente (Foundation For Defence of Democracies, 2011). Se considera que «hasta 2015 la estrategia del EI era geocéntrica. El objetivo era conquistar territorio, para posteriormente limpiarlo y controlarlo y, finalmente construir un estado en él acorde con su ideología» (Ashour, 2015, p. 10). El EI tuvo, efectivamente, un gran impulso inicial y conquistó importantes extensiones de territorio, pero la presión militar y la dificultad para recuperar la capacidad de combate le hicieron perder territorio paulatinamente.

La ideología como base de la resiliencia yihadista

En este capítulo veremos la evolución de los principales grupos yihadistas. A través de los ataques se construye el historial de alianzas y establecer el vínculo con la yihad global.

Al Qaeda y sus afiliados

En la ilustración 1 se puede ver la evolución de los principales grupos yihadistas vinculados a la ideología de AQ. Este gráfico revela la resiliencia de Al Shabaab y Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA) y la disminución de los ataques de AQMI. El caso de este último grupo, como veremos, es distinto, en tanto en cuanto, su evolución ha venido marcada por la afiliación a grupos regionales, que ha permitido mantener la influencia de la ideología yihadista en el Sahel.

AQ existía inicialmente como una organización formal con una estructura sólida, aunque basada en un territorio identificable. Esta infraestructura proporcionaba la capacidad de sobrevivir a la presión a la que se enfrentaba AQ después de la declaración de la «guerra mundial contra el terrorismo» que siguió al ataque del 11 de septiembre de 2001. La capacidad de la organización para reagruparse y recuperar la pérdida de infraestructura física y líderes relevantes es lo que le permitía sobrevivir y mantener la resiliencia de la ideología que el grupo pretendía difundir (Gunaratna y Oreg, 2005, p. 1044). Pero a medida que se hicieron sentir los efectos de la lucha contra el terrorismo, AQ evolucionó hacia una organización altamente descentralizada y ágil. En el núcleo de la agilidad estaba la ideología basada en el fundamentalismo islámico alrededor de la cual se reunían sus miembros (Hutchison, 2010, p. 5). La ideología le permitió seguir teniendo visibilidad a través de los ataques de franquicias regionales.

A partir de 2007 surgieron «franquicias regionales», que nacieron vinculadas a la yihad global. Entre estas franquicias regionales se destacan tres: AQMI, Al Shabaab y AQPA. Estas franquicias se caracterizaron por rendir lealtad o *Bayat* a AQ y recibir a cambio apoyo por parte de la organización.

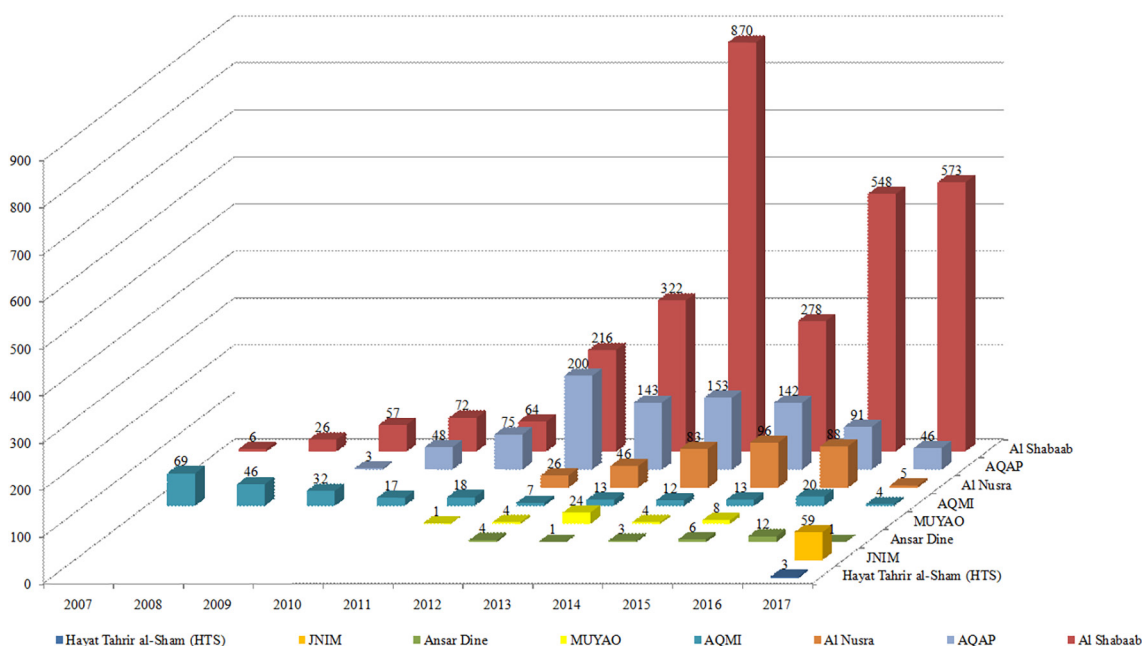


Ilustración 1. Actividad de grupos yihadistas.
Fuente: elaboración propia con datos de la GTD

Al Qaeda en el Sahel

A principios de 2007 el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate argelino (GSPC) se fusionó oficialmente con AQ y pasó a denominarse AQMI (Filiu, 2009, p. 213). El número dos de AQ, Ayman al-Zawahiri, utilizó el quinto aniversario de los ataques del 11-S en Estados Unidos, el 11 de septiembre de 2006, para anunciar esta unión mediante la publicación de un vídeo. En su mensaje decía: «Esta bendecida unión será un hueso en la garganta de los cruzados americanos y los franceses... y provocará miedo en los corazones de los herejes hijos de Francia» (Guidère, 2006). Por su parte, el GSPC declaró su intención de atacar objetivos occidentales y Drukdal, jefe de AQMI, prometió lealtad a Bin Laden. Este compromiso se selló con un ataque cerca de Argel contra un autobús que transportaba empleados extranjeros de la firma estadounidense Brown, Root y Condor (*New York Times*, 2006).

Una de las razones para este cambio pudo haber sido mejorar la legitimidad de AQMI entre los más radicales y facilitar el reclutamiento, al tiempo que AQ podía renovar sus credenciales internacionales y acceder a una región geográficamente cercana a Europa. AQ central veía con esta vinculación satisfecho su interés en el norte de África, mientras que el GSPC pasaba de un enfoque centrado en ambiciones nacionalistas hacia una agenda más internacional (Arieff, 2013, p. 8). Este cambio de nombre, por tanto, también suponía un impulso para la yihad local en cuanto a que la pertenencia a una organización global aportaba legitimidad a su lucha. En la ilustración 2 se muestra el proceso de transformación del GSPC en AQMI.

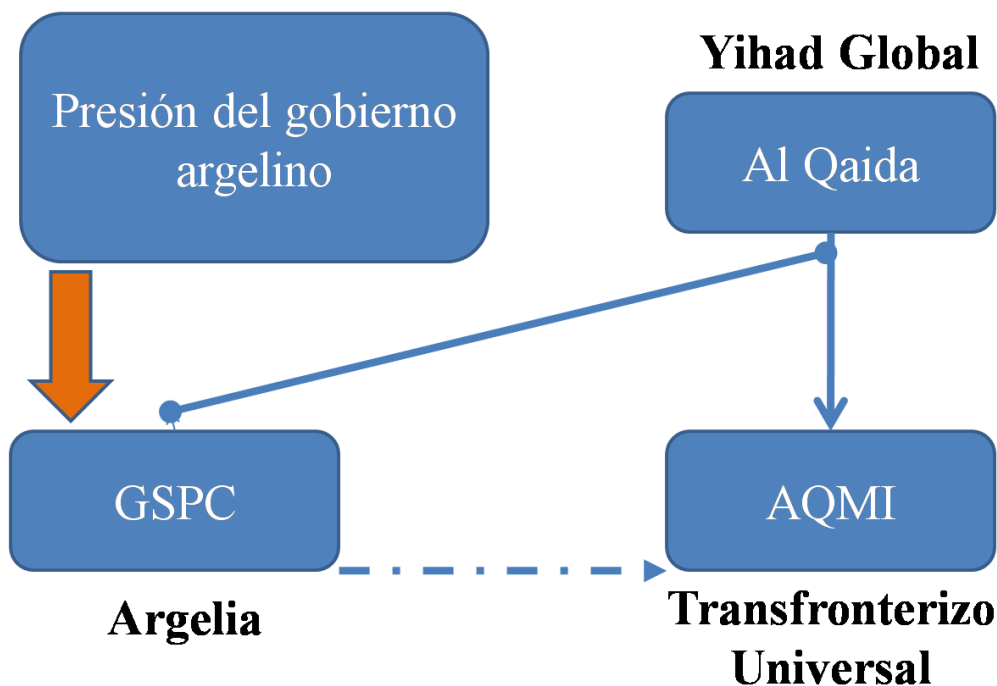


Ilustración 2. Transformación del GSPC en AQMI.
Fuente: elaboración propia con datos de la GTD

La actividad relacionada con AQMI en países como Mauritania, Malí y Níger se mantuvo, en cierto modo, controlada hasta el año 2008, pero a partir de entonces empezaron a sufrir un mayor número de ataques yihadistas¹⁰. El año 2012 se identifica como el comienzo de la «sahelización de la yihad», un periodo de tiempo marcado por el impacto de la Primavera Árabe, que engloba a las revueltas que estallan entre diciembre de 2010 y enero de 2011, primero en Túnez y Egipto y, poco después, la guerra civil en Libia. Estos hechos «tuvieron consecuencias en toda la franja del Sahel, con especial incidencia en la estabilidad de Malí» (Echeverría, 2013, p. 21). Además de las franquicias regionales (AQMI, AQPA, AQI...) surgen grupos yihadistas como MUYAO y Ansar Dine que extienden su actividad por los países del Sahel, penetrando sus sociedades.

A partir de 2014, todos los países del G5 Sahel (Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger) se ven afectados por la actividad de estos grupos o escisiones de ellos. La combinación de factores políticos, sociales y económicos facilitó que se produjese la radicalización de los islamistas y surgiesen grupos terroristas que se inspiraban para su actuación en la ideología para la yihad global. Además, determinadas circunstancias como la presión de las fuerzas de seguridad o el desplazamiento de combatientes contribuyeron a que el yihadismo se extendiese de unos países a otros.

La presión militar provocó la dispersión de los grupos yihadistas, pero a partir de finales de 2015 empezó a cambiar la situación. Grupos como el Frente de Liberación de Macina (FLM) y Ansaroul Islam (AI) habían conseguido organizarse y comenzaron

¹⁰ En 2005 se produjeron dos ataques cuyo autor fue el GSPC. El primero tuvo lugar en Mauritania, concretamente en la ciudad de Lemgheity, en el mes de junio y, un mes después, en julio de 2005 tuvo lugar otro ataque en Malí en el que fue derribado un helicóptero argelino sin que hubiese víctimas mortales.

su actividad. El FLM reivindicó en agosto de 2015 el ataque contra el Hotel Byblos en Mopti y la participación en el del Hotel Radisson Blu en Bamako (que también se atribuyeron Al Murabitún y AQMI) y desarrollaba su actividad principalmente entre Burkina Faso y la frontera de Malí (Weiss, 2018). En sus primeras etapas, AI, fundado por Malam Ibrahim Dicko, predicador de Soum, nació con el impulso del descontento social generalizado en la provincia y pudo haber tenido el apoyo de otros grupos yihadistas como el FLM, con el que pudo colaborar en diversos ataques en el centro de Malí (*Long War Journal*, 2018). A partir de la muerte de Dicko en 2017 se ha especulado también con el paso de algunos militantes al Estado Islámico en el Gran Sáhara (Le Roux, 2019).

En el ámbito de AQ, sus grupos asociados se fueron acercando hasta conseguir aunar esfuerzos para tener un mayor impacto en la región. En marzo de 2017, las organizaciones yihadistas más poderosas del Sahel anunciaron su unificación y la creación de Jama'a Nusrat al-Islam wa al-Muslimin (JNIM), bajo la dirección de Iyad Ag Ghali. Estas organizaciones eran: Ansar Dine, el movimiento yihadista liderado por el propio Ghali que nació a principios de esta década y que fue uno de los protagonistas de la ocupación del norte de Malí en 2012; la facción de AQMI, encabezada por el argelino Djamel Okacha¹¹, que contaba entre sus filas con la katiba (brigada) Al Murabitún del famoso terrorista argelino Mojtar Belmojtar; y, por último, el mencionado FLM, un movimiento terrorista que había nacido en 2015 y que estaba liderado por el predicador Amadou Koufa¹² (*El País*, 2017).

La creación de JNIM puso fin al faccionalismo que había caracterizado durante mucho tiempo a las organizaciones yihadistas en la región y dio origen a lo que puede considerarse como una de las afiliadas más poderosas de AQ. De esta manera, por una parte, el yihadismo saheliano reorganizaba sus fuerzas ante el incremento de la presión militar tanto de la Operación Barkhane¹³ como del G5 Sahel¹⁴. Por otra

¹¹ Djamel Okacha fue el sucesor de Abu Zeid tras la muerte de este en febrero de 2013 en un supuesto ataque del Ejército francés. AQMI le nombró responsable de las operaciones para la región del Sáhara, Okacha, de 34 años y cuyo nombre de guerra es Yahia Abou El Houmam, lideró inicialmente la llamada Falange El Forqane, que se ocupaba del reclutamiento y movilización en el Sáhara de tropas para integrarlas en las filas de AQMI en el norte de Malí. Es el presunto responsable del asesinato del cooperante humanitario estadounidense Christopher Leggett en 2009.

¹² Aunque se le dio por muerto tras un ataque de las fuerzas francesas en noviembre de 2018, en 2019 apareció en un vídeo. Es un predicador que ha desarrollado principalmente su actividad en la ciudad de Niafunke, en el centro de Malí y su mentor es Ghali. Su grupo, el FLM empezó a cobrar protagonismo a partir de enero de 2015 y su objetivo es revivir el Imperio Macina, que tuvo su auge en el siglo XIX y cuyo centro de gravedad eran las ciudades de Mopti y Segou.

¹³ La Operación Barkhane se lanzó el 1 de agosto de 2014 con el objetivo de luchar contra el terrorismo en la región del Sahel. Además están presentes en la región las fuerzas de MINUSMA establecida por el Consejo de Seguridad en 2013 y que desde 2014 se ha centrado en garantizar la seguridad, estabilización y protección de los civiles; apoyando al diálogo nacional sobre política y reconciliación; prestando apoyo al restablecimiento de la autoridad del Estado en todo el país, la reconstrucción del sector de la seguridad, la promoción y protección de los derechos humanos.

¹⁴ Los presidentes de los cinco Estados del Sahel expuestos a la amenaza terrorista lanzaron oficialmente la Fuerza Conjunta transfronteriza del G5 Sahel el 2 de julio de 2017 en Bamako. La Unión Africana

parte, AQ reforzaba su posición ante la penetración del EI en la zona, ya que su afiliado, el Estado Islámico en el Gran Sáhara (EIGS), una escisión de Boko Haram, había ganado prominencia con los ataques de septiembre y octubre de 2016¹⁵. La nueva organización introducía matices propios del islamismo en África Occidental y el Sahel pero «pese a que la presencia de milicianos locales entre sus militantes había preponderancia de cuadros intermedios norteafricanos, figuras emergentes y cabezallas de AQMI que garantizaban que salvaguardase la esencia de la marca» (Altuna, 2018, p. 12).

Por otra parte, AQ, con la creación de JNIM se posicionó para seguir siendo el grupo predominante en la región y absorber a grupos que empezaban a ver la caída del EI. A través de sus operaciones terroristas, JNIM ayudó a mitigar el declive del potencial militar de la matriz de AQ en el Norte de África, donde Malí se convirtió en un punto neurálgico JNIM porque además de facilitar las operaciones en un país desestabilizado, la ubicación estratégica de Malí permitió que las acciones de JNIM tuviesen eco más allá de sus vecinos inmediatos¹⁶. Como ejemplo de ese posicionamiento trató de aumentar su influencia y capacidad asumiendo la causa de grupos presentes en la región como el FLM, que defendía la causa fulani junto con su ideología extremista y JNIM la hizo suya al involucrarse en un ataque de venganza después de que un adolescente fulani fuera asesinado (*Geopolitical Monitor*, 2018).

Al Qaeda en África Oriental

En esta región Al-Shabaab ha explotado los factores sociales, económicos, divisiones étnicas, religiosas y políticas que han fomentado la inestabilidad que ya existía antes de la caída del gobierno de Siad Barre en 1991. Este grupo controlaba

.....

respaldó la creación de esta fuerza militar conjunta, que fue aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU en su resolución 2359 (21 de junio de 2017), presentada por Francia. Su mandato es la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada transfronteriza y el tráfico de seres humanos en el área geográfica del G5 Sahel. Su primera operación tuvo lugar en noviembre de 2017, con los ejércitos de Burkina Faso, Malí y Níger.

15 El primer ataque ocurrió las noche del 1 al 2 de septiembre de 2016, cuando EIGS atacó una gendarmería en Burkina Faso, cerca de la frontera con Nigeria y mató a dos guardias. El segundo ocurrió aproximadamente un mes después, el 12 de octubre. El grupo atacó un puesto de la policía en Intoum, Burkina Faso, a pocos kilómetros de la frontera de Malí, donde murieron tres policías. El tercero, y ciertamente el más sofisticado, fue la organización por parte de EIGS de un intento de fuga de la cárcel de alta seguridad Koutoukale en Niamey, Níger, el 17 de octubre de 2015.

16 Al igual que Níger, Malí es un portal que une el África subsahariana con el norte de África y el Mediterráneo, lo que lo convierte en un cruce clave para los migrantes y refugiados que se dirigen a Europa. Es cierto que dichos flujos suponen una importante fuente de ingresos para un grupo acostumbrado al contrabando de bienes en toda la región, sin embargo, el centro de gravedad sigue siendo el vínculo yihadista, sin el cual serían bandas de crimen organizado mucho más fáciles de combatir. Su proximidad a Libia también ofrece al grupo nuevas vías para el contrabando y comprar armas en un mercado abundante tras el conflicto.

gran parte de la región del sur de Somalia y partes de territorio en Kenia y Etiopía a lo largo de la frontera con Somalia. En áreas bajo el control del grupo, Al-Shabaab impone su versión estricta de la sharía. El grupo realiza predominantemente ataques dirigidos contra el gobierno somalí y la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM).

En febrero de 2012 Al-Shabaab prometió lealtad a AQ (*Council on Foreign Relations*, 2019) y el ataque más prominente del grupo tuvo lugar en 2013 cuando atentó en el Westgate Mall en un barrio de lujo de la capital keniana, Nairobi, que resultó en una ocupación de cuatro días del centro comercial, 67 muertes y una actuación decepcionante de las fuerzas de seguridad de Kenia. En aquel momento, Al-Shabaab parecía que había perdido terreno en Kenia, en parte debido a su propia brutalidad y también por la presión de las fuerzas de seguridad, pero desde entonces el grupo se ha adaptado y ha mostrado considerable resiliencia, lo que le ha permitido seguir representando no solo una amenaza importante para el país, si no también expandirse a partes de Tanzania, donde la violencia militante fue en aumento, e incluso a Mozambique (*Crisis Group Africa Report*, 2018, p. 2). Como muestra de ello, en 2015 el grupo mató a 148 personas en un ataque a una universidad en la ciudad de Garissa, en el que pasó a ser el ataque más letal en Kenia desde el atentado con bomba contra la embajada de los Estados Unidos en Nairobi en 1998, en el que habían muerto más de doscientas personas.

En los últimos años, Al-Shabaab ha demostrado que tiene una gran capacidad para realizar ataques. En abril de 2017, el nuevo presidente somalí Mohamed Abdullahi Farmajo declaró la guerra a Al-Shabaab y ofrecía a sus militantes la amnistía en un periodo de 60 días. El gobierno ofreció empleo y educación a los combatientes que se rindieron durante este periodo, pero el grupo rechazó formalmente la oferta y declaró la guerra al día siguiente. El 9 de abril, un atacante suicida de Al-Shabaab mató al menos a 15 personas en un ataque cerca de una base militar en Mogadiscio. En octubre de 2017, de nuevo Mogadiscio, sufrió su peor ataque terrorista hasta la fecha cuando un camión cargado de explosivos causó la muerte de más de quinientas personas (*El País*, 2017), aunque el grupo nunca se atribuyó la responsabilidad.

La principal fortaleza de Al-Shabaab era entonces el dominio de territorio clave. Por una parte, el grupo dominaba el terreno que rodea a la capital, Mogadiscio, desde donde coordina ataques complejos dirigidos contra el Gobierno Federal de Somalia. Por otra parte, tenía también controlados puntos fuertes en el centro y sur de Somalia. Desde aquí Al-Shabaab podía proyectar su capacidad para llevar a cabo ataques contra las fuerzas de seguridad y objetivos blandos de Kenia. Los santuarios de Al-Shabaab en las afueras de la capital le permitían realizar ataques complejos ocasionales contra objetivos bien protegidos, como los ministerios federales. Sin embargo, la presión de las fuerzas de seguridad les hizo cambiar de objetivos para centrarse más en ataques letales y del tipo «golpea y corre» contra las fuerzas internacionales desplegadas en el país y las fuerzas de seguridad somalíes.

Las operaciones de las fuerzas de seguridad de Kenia forzaron cada vez más a Al-Shabaab a desplazarse a otros lugares. De esta forma empezaron a forjar alianzas con

grupos islamistas locales en Tanzania y el norte de Mozambique¹⁷. En Tanzania ha aprovechado la situación para forjar vínculos con militantes nacionales. La actividad de estos grupos de militantes se ha materializado en ataques a policías e iglesias y desde 2015 el ritmo de los asaltos se ha acelerado aún más, afectando de forma particular a la costa y a grandes ciudades como Mwanza, Arusha y Dar es Salaam. En 2016, el grupo llevó a cabo secuestros y decapitaciones de líderes de grupos políticos, en una campaña diseñada para sembrar el miedo y evitar la obtención de inteligencia. En 2017 militantes del grupo emboscaron y mataron a ocho policías a las afueras de Kibiti, en la costa de Tanzania y foco de enfrentamiento entre los militantes y las fuerzas de seguridad (International Crisis Group 2018). En Mozambique, la provincia de Cabo Delgado se ha convertido en un nuevo centro neurálgico para la militancia¹⁸. Los militantes de Tanzania que escapan a la presión de las fuerzas de seguridad se han replegado hacia el sur y han cruzado hacia Mozambique.

La mayoría de los ataques del grupo son represalias contra las injusticias percibidas contra los musulmanes y contra la misión de Al-Shabaab en Somalia. Los objetivos incluyen a los Estados Unidos y otros países occidentales, así como a otros Estados como Uganda y Kenia, que han contribuido con las tropas a la AMISOM. Una característica de Al-Shabaab es la adaptabilidad. Como ejemplo, Al-Shabaab combinó el empleo de terroristas suicidas y granadas de mano para penetrar estructuras con perímetro fuertemente fortificado (Counter Extremist Project, 2018).

La ideología de Al-Shabaab se describe como una rama del salafismo y wahabismo que apoya el *takfir*, la excomunión de los apóstatas o incrédulos. El grupo lucha ante todo para crear un Estado islámico fundamentalista en el Cuerno de África, lo que incluiría no solo a Somalia sino también a Yibuti, Kenia y Etiopía. La aplicación estricta de la sharía de Al-Shabaab implica lapidaciones, amputaciones y decapitaciones, que son castigos regulares para los criminales y apóstatas. El grupo persigue violentamente a los no musulmanes y atenta frecuentemente contra trabajadores humanitarios y de ayuda internacional.

Al Qaeda en la península arábiga

En Yemen, AQ empezaba a ver los frutos de su estrategia local en 2017. La guerra civil proporcionaba el escenario ideal para AQPA que, como todos los grupos insur-

17 Los intentos del yihadismo transnacional por construir lazos con los tanzanos ya tuvieron lugar en 1998 según han revelado investigaciones sobre el ataque de 1998 a la embajada de Estados Unidos en Dar es Salaam, Tanzania. Entonces, Al Qaeda recurría a los lugareños para obtener apoyo logístico.

18 La ola de ataques contra civiles comenzó en octubre de 2017, cuando presuntos islamistas armados atacaron una estación de policía en el distrito de Mocimboa da Praia, causando dos días de encierro en el área y una respuesta militar que llevó a la evacuación de las aldeas. A pesar de la presencia policial en la región y el establecimiento de una operación militar especial para combatir a los grupos armados, los ataques contra aldeas continuaron esporádicamente en 2018. Entre mayo y julio de 2018 los ataques de un presunto grupo islamista armado en la provincia norteña de Cabo Delgado mataron al menos a 39 personas y dejaron más de 1.000 desplazados.

gentes, prospera en ambientes donde hay falta de autoridad estatal, existe pobreza y donde las fuerzas de oposición están fragmentadas. La guerra constituía el escenario ideal para implementar una estrategia más encubierta que permitía ampliar sus vínculos con las comunidades locales y los grupos que se oponían a los rebeldes hutíes de Yemen y sus aliados.

La nueva estrategia basada en el apoyo local era fundamental para la capacidad de AQPA de sostenerse y expandirse en Yemen. El liderazgo de AQPA pasó a incorporar las lecciones aprendidas durante sus derrotas y contratiempos en 2012-2014. AQPA aceptó entonces el enfoque gradual defendido por su difunto líder, Al-Wuhayshi, y aceptado posteriormente por Al-Raymi, que propugnaba la voluntad de restringirse a sí mismo para facilitar el acercamiento a los que pretendía gobernar (Horton, 2017, p. 17). La atención creciente de AQPA hacia los problemas locales de la comunidad implicaba un menor interés hacia ataques directos contra objetivos extranjeros, pero un camino más pragmático hacia el crecimiento en la región. El fortalecimiento de los vínculos locales le hace más resistente y más difícil de combatir. Además, asegura su futuro mientras continúe la guerra civil en Yemen.

AQPA llegó a operar en todo Yemen, principalmente en las regiones del sur y centro del país. En muchas de estas provincias gobernaba pequeñas zonas de territorio con tribunales de la sharía y una milicia fuertemente armada. AQPA intentaba atraer a la gente yemení al satisfacer sus necesidades básicas e integrarse en la población local, incluso conforme a las estructuras de gobierno locales. Sin embargo, desde mediados de 2017, AQPA ha sufrido pérdidas en su liderazgo y comandantes sobre el terreno debido a las extensas operaciones antiterroristas yemeníes e internacionales.

Evolución de Al Qaeda

A través de sus afiliados en Siria, Somalia, Yemen y África Occidental, AQ se ha aprovechado de los Estados débiles y deficientes, convirtiendo los espacios no gobernados en espacios gobernados alternativamente, con el gobierno proporcionado por los grupos de franquicia de AQ que trabajan a nivel de base para generar legitimidad entre las poblaciones locales. Este ha sido un sello distintivo de la afiliada de AQ en Siria, donde el grupo suavizó su tono y yuxtapuso su control al del EI, mucho más draconiano. AQ parece ser el grupo más activo en Siria, al menos por ahora, firmemente arraigado en toda la provincia de Idlib. Además, es preocupante la posible expansión de AQ al sudoeste de Libia y las reservas de armas diseminadas en todo el Magreb y el Sahel.

Finalmente, AQ podría reforzar su liderazgo con la aparición en escena de Hamza bin Laden, que podría conseguir la reunificación de la yihad global. El 14 de septiembre de 2017, el grupo emitió una declaración en audio del hijo de Osama bin Laden en la que pedía a los yihadistas que se duplicasen en la yihad en Siria y en contra de lo que describió como una conspiración estadounidense-rusa-chií contra el islam. Estas muestras de liderazgo son importantes a medida que el Estado Islámico continúa su

declive. Es poco probable que los miembros del EI prometan lealtad a Al-Zawahiri, a quien consideran indigno del legado de Bin Laden. Hamza, por el contrario, tiene a su favor su descendencia y su matrimonio con la hija de un miembro fundador de AQ, Abu Mohammed al-Masri, lo que le convierte en un posible líder para los militantes del EI (Soufan, 2017, p. 5).

Estado Islámico

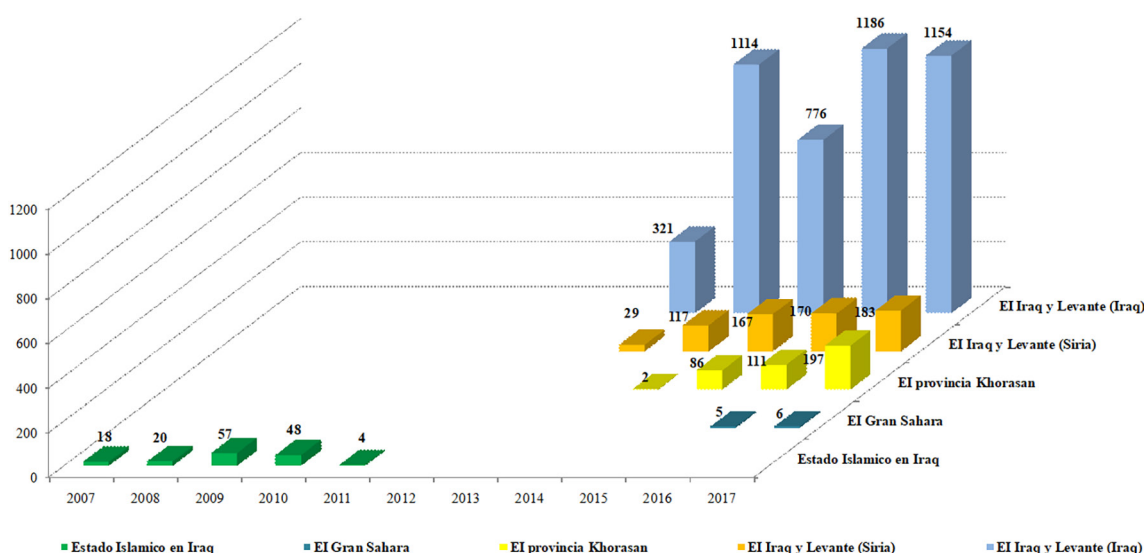


Ilustración 3. Actividad de grupos yihadistas relacionados con el Estado Islámico.

Fuente: elaboración propia con datos de la GTD

El Estado Islámico de Irak tuvo su origen en el grupo Jama'at al-Tawhidwal-Jihad, fundado en 1999. Este grupo prometió lealtad a AQ y participó en la insurgencia iraquí tras la invasión por parte de las fuerzas occidentales en 2003. A partir de este grupo, en 2004 Abu Musab al Zarqawi funda Al Qaeda en Irak. El grupo perdió empuje tras el aumento de fuerzas estadounidenses en Irak en 2007 y la muerte de Al-Zarqawi en 2006, pero comenzó a resurgir de nuevo en 2010 y en los siguientes años ha aprovechado la creciente inestabilidad en Irak y Siria para llevar a cabo ataques y reforzar sus filas.

A partir de 2011, después de la crisis mencionada con el grupo Al Nusra y el revés de Abu Bakr al-Bagdadi al intentar expandirse hacia Siria, se produjo la ruptura con AQ y el nacimiento del El Estado Islámico en Irak y el Levante¹⁹. A pesar del revés en Siria, en 2014 el Estado Islámico en Irak emergió con fuerza y logró conquistar territorios

¹⁹ En árabe, el grupo se conoce como Al-Dawla Al-Islamiya fi al-Irak wa al-Sham, o el Estado Islámico de Irak y al-Sham. El término «al-Sham» se refiere a una región que se extiende desde el sur de Turquía hasta Siria y Egipto (que también incluye el Líbano, Israel, los territorios palestinos y Jordania). El objetivo declarado del grupo es restaurar un Estado islámico, o califato, en toda esta área. El término estándar en inglés para este amplio territorio es «el Levante». Por lo tanto, la traducción es el Estado Islámico de Irak y el Levante, o ISIL.

en Irak y Siria hasta que Bagdadi declaró el califato en el verano de 2014 en la gran mezquita de Mosul, dando paso a partir de entonces a una campaña de terror. Desde entonces el EI ha conseguido atraer afiliados en numerosos países que se unieron al grupo porque se identificaron con su modelo antagonista hacia los competidores yihadistas locales y su odio hacia las naciones no musulmanas. En la mayoría de los países donde el EI ha tenido éxito su capacidad de reclutamiento se ha basado en su reputación de imponer de forma intransigente la ideología de la yihad global (McCants, 2016, p. 20).

En 2014 la tendencia era hacia el auge del EI a costa del declive de AQ. Entonces el EI se mostraba victorioso sobre AQ tras su marcha por Irak conquistando ciudad por ciudad hasta concluir con la toma de Mosul en junio de 2014. A esto siguió la declaración del califato y la adopción del nombre de EI. En cuestión de meses, una parte significativa de AQ se fracturó y en diversos lugares surgieron grupos que se inclinaron por adherirse al EI. Así sucedió en Argelia, Pakistán, Yemen y, en definitiva, en numerosos países desde Marruecos hasta Indonesia (Intel Center, 2016). El atractivo del EI hizo que el paisaje yihadista comenzase a ser más diverso que en cualquier otro momento anterior de la historia. Inicialmente, AQ y el EI compitieron de forma destructiva entre ellos; sin embargo, desde la creación del califato, los ataques reflejaban una competencia por la magnitud de los ataques, en un intento de superar al rival (Watts, 2016, p. 5).

En septiembre de 2014 Estados Unidos construyó una coalición contra el EI junto con kurdos y árabes sirios conocidos como las Fuerzas Democráticas de Siria (SDF, por sus siglas en inglés), que captura gradualmente las posiciones clave del Estado Islámico. A pesar de que el EI logró tomar Ramadi en Irak y la antigua ciudad desértica de Palmira en Siria, poco a poco empezó a perder terreno. A partir de 2017 empieza a tener grandes derrotas; en junio de 2017 pierde Mosul ante las fuerzas iraquíes después de meses de lucha y Bagdad declara el fin del califato. En 2018 el gobierno sirio retoma los enclaves del EI en Yarmouk, al sur de Damasco, y en la frontera con los Altos del Golán ocupados por Israel. Finalmente, el 19 de diciembre de 2018, el presidente Donald Trump declaró que el EI había sido derrotado y señaló su intención de retirar a las 2.000 tropas de Estados Unidos que apoyaban a las SDF en Siria. Pero el SDF continuó con su ofensiva y en febrero de 2019 lanzó el asedio final a las fuerzas del EI en Baghouz, la última disputa. Baghouz cayó el 23 de marzo de 2019, terminando formalmente la reclamación del califato sobre cualquier territorio.

A pesar de las enormes pérdidas territoriales y los reveses militares en el Medio Oriente, los ideales violentos defendidos por el EI siguen siendo resistentes y parecen resonar en los corazones y las mentes de una sección de inspirados musulmanes. Como ejemplo está el caso de India, donde después de una breve pausa en los eventos dirigidos o inspirados por el EI en el país, las agencias de seguridad desenterraron múltiples redes secretas pro-EI, frustrando conspiraciones para llevar a cabo ataques terroristas dirigidos a instalaciones y sitios vitales alrededor de la capital nacional, Nueva Delhi, y lugares en los estados de Uttar Pradesh y Maharashtra (Jamestown Foundation, 2019).

Estado Islámico en el Gran Sáhara (EIGS)

El EIGS surge claramente por su vinculación a la yihad global, como una escisión de Al Murabitún. El grupo surge cuando su líder, Al Sharawi, emir de Al Murabitún, grupo vinculado a AQMI, prometió lealtad al líder del EI en mayo de 2015, compromiso que el EI reconoció en octubre de 2016. El grupo se ha centrado en objetivos locales situados en zonas rurales de Malí y la base de su reclutamiento se encuentra en Níger, alimentada por conflictos étnicos, así como por la falta de presencia y legitimidad del Estado. Las estimaciones sobre la cantidad de militantes fluctúa considerablemente entre 50 y varios cientos (Congressional Research Service, 2018).

El grupo ha mostrado un aumento en su capacidad operativa en los últimos años. Desde su creación en mayo de 2015, el atentado de mayor trascendencia del grupo fue el de Tongo Tongo en octubre de 2017, cuando los militantes de EIGS emboscaron a un convoy de fuerzas conjuntas de los boinas verdes de Estados Unidos y el ejército nigeriano en la región de Tillabéri, cerca de la frontera de Malí, matando a cuatro soldados de las fuerzas especiales de Estados Unidos (boinas verdes), cuatro soldados nigerianos y un intérprete, además de heridos. Ese mismo mes, militantes de EIGS asaltaron la gendarmería en Ayorou, también en la región de Tillabéri y en que hubo 13 gendarmes muertos y 5 heridos, además de apoderarse de vehículos, armas, municiones y otros materiales.

En los últimos años el tempo operacional del EIGS aumentó significativamente, de aproximadamente 10 incidentes en 2017 pasó a 100 en 2018. El grupo llevó a cabo ataques en Malí, Burkina Faso y Níger. Sin embargo, no ha conseguido llevar a cabo ataques que hayan producido bajas masivas u operaciones complejas contra objetivos protegidos y, además, está lejos de alcanzar la capacidad operativa de su rival el JNIM. El grupo ha conseguido capturar varios rehenes con la finalidad de intercambiarlos por un considerable rescate (Stratfor, 2019), pero la mayoría de los ataques del grupo han sido emboscadas, asesinatos, secuestros y hostigamientos en líneas de comunicación. El único ataque que podría haber tenido un gran impacto fue el del 10 de marzo de 2019, cuando intentaron un ataque complejo contra las fuerzas francesas de la operación Barkhane cerca de Akabar, pero la bomba del coche suicida fue detonada prematuramente y el resultado fue de quince soldados franceses heridos.

El EIGS creció rápidamente después del ataque de Tongo Tongo en octubre de 2017. Aunque las operaciones de contraterrorismo debilitaron a EIGS en 2018, el grupo ganó apoyo popular en el norte de Malí y contribuyó a la escalada de insurgencia salafista-yihadista en Burkina Faso. La persistencia de las condiciones de conflicto que permitieron que EIGS creciera en Malí fomentan la resiliencia del grupo.

Estado Islámico en la provincia de Khorasan

El EI se dio a conocer en Afganistán en 2014, cuando el primer líder del grupo, Hafiz Saeed Khan, prometió *bayat*, o lealtad al grupo originario de Irak (*The Defence*

Post 2018). La facción ganó fuerza en la provincia de Nangarhar²⁰ desde mediados de 2014 mediante el reclutamiento de comandantes talibanes insatisfechos, explotando los recursos locales y ganando o forzando el apoyo de redes religiosas salafistas (Garret, Karokhaily Amir, 2016). Otro factor en la aparición del EI en Afganistán fue la operación de contrainsurgencia llevada a cabo por Pakistán en 2014 y 2015, la llamada operación «Zarb-e-Azb»²¹. Esto produjo el desplazamiento de activistas paquistaníes que venían justo del otro lado de la frontera de las áreas tribales administradas federalmente (FATA) de Pakistán. Muchos de estos activistas eran miembros separados de los grupos Tehrik-e-Taliban Pakistán y Lashkar-e-Islam. Además, el nombramiento de Khan como primer emir del EI-K, y el de un comandante talibán, Abdul Rauf Khadim, como su adjunto, facilitó aún más el crecimiento del grupo con la conexión a redes de reclutamiento establecidas en Afganistán. A partir de 2017, algunos miembros de Lashkar-e-Taiba, Jamaat-ud-Dawa, la Red Haqqani y el Movimiento Islámico de Uzbekistán (IMU) también podrían haberse unido a EI-K (CSIS, 2018).

La mayoría de los islamistas, especialmente los de origen paquistaní, nunca se han identificado estrechamente con la ideología oficial de los talibanes, pero han llegado a alcanzar acuerdos con beneficios mutuos²². Sin embargo, desde que las fuerzas de la coalición desplegadas en Afganistán expulsaron a los talibanes del poder, las relaciones entre AQ y sus antiguos benefactores cambiaron considerablemente (*Council on Foreign Relations*, 2009).

A partir de 2015 se produce la expansión del EI en Afganistán. En enero de 2015, un portavoz del EI con sede en Raqqa (Siria), anunció que el grupo expandía sus operaciones a la provincia de Khorasan, un nombre medieval para un territorio que comprende territorios de Afganistán y partes de Irán y Pakistán (Oxford Analítica Daily Brief, 2015). El principal reclamo del EI fue la ideología. El grupo consiguió reunir rápidamente la fuerza suficiente para representar una amenaza activa en Afganistán, mediante el uso de una narrativa basada en la pureza que caló entre los comandantes y emires locales, insatisfechos con la falta de aplicación de la ley sharía y la colaboración con el ejército paquistaní. En estos primeros años el grupo demostró su capacidad de infiltrarse y atacar zonas pobladas, destacándose el ataque al consulado paquistaní en la capital provincial Jalalabad en enero de 2016.

20 Nangarhar es una de las pocas áreas en Afganistán con comunidades salafistas.

21 El 15 de junio de 2014, el ejército de Pakistán lanzó una ofensiva militar a gran escala bautizada con el nombre de «Zarb-e-Azb» y que tenía el firme propósito de eliminar los focos de militantes en zona de Waziristán Norte (NWA), que es un área estratégica en las áreas tribales administradas por el Gobierno Federal (FATA). El nombre de «Zarb-e Azab» se refiere a una de las siete espadas del Santo Profeta.

22 No podemos olvidar que la campaña de Estados Unidos y la OTAN contra las fuerzas talibanes en Afganistán tiene como objetivo evitar que Al Qaeda reestablezca una base que podría usarse para planear ataques contra terceros países. Con esto se pretende evitar la situación anterior a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, cuando Al Qaeda disfrutaba de refugio bajo el gobierno talibán, y el líder talibán Mullah Omar se negó a entregar a Osama bin Laden a las autoridades internacionales.

La conquista de territorio ha sido una seña de identidad del EI-K. Afganistán era importante para la yihad global y esto se materializó en el apoyo del liderazgo central del EI en Irak y Siria. A medida que el EI iba perdiendo territorio en Irak primero y en Siria después, Afganistán crecía en importancia como base para su califato global. Al igual que el liderazgo central del EI en Irak y Siria, EI-K concebía un califato que comenzaba en el sur y centro de Asia, regido por la sharía y que se expandiría a medida que se uniesen los musulmanes de toda la región y el mundo. En su visión, EI-K no tenía en las fronteras internacionales y preveía que su territorio iba a trascender a los territorios de Afganistán y Pakistán (Center for Strategic and International Studies, 2018).

Estado Islámico-K no consiguió consolidar el terreno conquistado. En Afganistán, el grupo no llegó nunca a las cuotas de éxito de Siria e Irak por diferentes motivos. Por una parte, la brutalidad del grupo y la ideología inflexible le hicieron perder el apoyo de la población local y, como consecuencia disminuyó su capacidad de reclutamiento. Por otra parte, sufrieron los ataques tanto de los talibanes, como de los miembros de las fuerzas de seguridad afganas apoyados por Estados Unidos y las fuerzas de la OTAN. El EI estaba en desventaja para expandirse en un país donde los talibanes habían estado luchando durante décadas contra diferentes agresiones desde el exterior, viviendo entre los afganos y con el apoyo de familias y tribus con las que tenían vínculos étnicos.

El rechazo de los talibanes, junto con el esfuerzo contraterrorista de Estados Unidos, produjo que EI-K perdiese finalmente sus bastiones en el oeste y sur del país y se concentrase en la provincia de Nangarhar en el este. Allí consiguieron hacerse fuertes en pueblos de distritos como Achin, Naziyán, Bati Kot, Shinwar, así como algunos territorios en Deh Bala, Rodat y Chaparhar, en la provincia de Nangarhar. En esos territorios consiguieron expulsar a los talibanes (Middle East Institute, 2016, p. 6).

El caso de EI-Khorasan demuestra que, además de expandirse en Afganistán debido al vínculo con la yihad global, el dominio de territorio es una vulnerabilidad para los grupos yihadistas. Para que esto sea efectivo tiene que haber apoyo de la población local y pasividad por parte de las fuerzas de seguridad. Esta estrategia hizo fracasar al EI tanto en Irak como en Afganistán. Sin embargo, la ideología del EI sirvió de inspiración a gran parte de los yihadistas que cometieron atentados en Occidente.

Estado Islámico en Occidente

En Estados Unidos, más de las tres cuartas partes de todas las muertes causadas por ataques yihadistas en el país desde los ataques del 9/11 se produjeron en el periodo de auge del EI y más de la mitad de los ataques mortales en el mismo periodo fueron inspirados por el EI de alguna manera (Berger y Sterman, 2018). El aumento de la influencia del EI hizo que muchos temieran que la amenaza había cambiado radicalmente. A pesar de que desde el 11 de septiembre ningún grupo terrorista extranjero ha llevado a cabo con éxito un ataque mortal en los Estados Unidos, ha habido un con-

siderable número de ataques inspirados en la ideología del EI y no se puede descartar que puedan producirse en el futuro.

Europa se encuentra ahora al final de una ola de violencia yihadista que comenzó el 13 de noviembre de 2015, con una serie de ataques relacionados con el EI en París y que, además de Francia, tuvieron impacto en Dinamarca, Alemania y Reino Unido²³. En 2015, 150 personas murieron en ataques terroristas yihadistas, seguidos por 135 en 2016 y 62 en 2017. Sin embargo, 2018 finalizó con solo unas 20 víctimas mortales debido a ataques terroristas en Europa, lo que supone una reducción importante respecto a años anteriores (*New America*, 2018).

Conclusiones

La ideología ha sido la causa de la expansión del yihadismo en diferentes regiones. Las redes relacionadas con tráfico ilícito o el crimen organizado han existido y continúan existiendo en diferentes regiones sin tener la trascendencia del fenómeno yihadista. Para alcanzar la dimensión actual ha sido necesaria la concurrencia de la ideología, aunque la financiación de estas organizaciones sea un requisito esencial. Por otra parte, casos como el del Estado Islámico en la provincia de Khorasan o el de Al Qaeda en Irak demuestran que el control del territorio no constituye el centro de gravedad de los grupos yihadistas, si no la inspiración en su ideología y la supremacía moral que se otorgan sus militantes.

La ideología de la yihad global es la representada universalmente por Al Qaeda. La organización ha evolucionado a través de diferentes franquicias y alianzas, pero su ideología ha perdurado en el tiempo. La idea principal sigue siendo la yihad global contra Estados Unidos y sus aliados que se librará en todo el planeta, concebida por primera vez por Bin Laden y su socio palestino Abdallah Azzam en la década de 1980, durante la guerra contra los soviéticos en Afganistán.

La resiliencia del grupo reside principalmente en la consolidación de una red segura y la existencia de refugios donde mantener el núcleo de la organización. Con este punto de partida, AQ ha implementado una estrategia ambiciosa para proteger al liderazgo central y consolidar con discreción su influencia en otras regiones. Así se ha expandido en el Sahel, Siria, Yemen, la península arábiga, manteniendo tan solo un núcleo central en Afganistán y Pakistán. Esto ha sido posible gracias a la fuerza de su mensaje, que ha posibilitado el crecimiento de grupos locales en diferentes regiones, manteniendo un vínculo con la yihad global.

²³ Desde los atentados del 11-M en Madrid los Estados de la Unión Europea que han sufrido ataques islamistas con víctimas mortales son nueve: España, Países Bajos, Reino Unido, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Suecia y Francia. De ellos el que ha tenido más víctimas mortales ha sido el de Madrid, con 191 muertos en los trenes de cercanías, seguido por las 130 víctimas del asalto a la sala Bataclán y otros objetivos en París, en 2015, y las 86 del atropello masivo en Niza, en 2016.

La evolución de AQ ha estado influenciada por una serie de procesos que han tenido como base la existencia de núcleos afines en determinados territorios. Entre estos procesos destaca la desestabilización provocada por la Primavera Árabe. Como ejemplo de ello tenemos el GSPC, su transformación en AQMI y, finalmente, su auge tras el impacto de la Primavera Árabe en Malí. Es decir, la reconstrucción de AQ después del II-S y, las operaciones posteriores, dieron sus frutos tras la Primavera Árabe. A pesar de que inicialmente el anhelo por la democracia y la reforma económica despertó un gran optimismo en diversos países del Magreb y el Sahel, AQ consiguió importantes apoyos de la población local que le proporcionaron nuevas oportunidades de expansión.

En los últimos años ha habido una rivalidad en la yihad global entre AQ y el Estado Islámico. En los primeros años posteriores a la proclamación del Califato en 2014 el EI dominó el ámbito de la información por encima de AQ. Sin embargo, tras este impulso inicial, el EI ha sufrido grandes retrocesos en Irak, Afganistán, Siria, que se han hecho notar también en la reducción de su influencia ideológica para inspirar atentados en los países occidentales. AQ inicialmente perdió atractivo ante la pujanza del EI, pero ha invertido en una estrategia basada en el apoyo de la población que le ha hecho ir ganando relevancia en territorios como el norte de África, el Levante, partes de Asia y, además, sigue siendo fuerte en la frontera entre Afganistán y Pakistán.

El éxito de la estrategia de AQ reside principalmente en su ideología y su capacidad de adaptación, reflejada en su evolución hacia una aproximación «suave» o moderada. AQ es una idea, y una idea no puede ser destruida físicamente. Por ello, a pesar de las operaciones encaminadas a matar a sus líderes y dismantelar los campos de entrenamiento, la ideología prevalece. Los ejemplos más claros pueden ser Afganistán y Malí, donde a pesar de las operaciones militares desplegadas, AQ sobrevive, e incluso es más fuerte gracias a su capacidad de adaptación. En lugar de la estrategia del EI basada en ataques terroristas que acaparan titulares, brutales ejecuciones públicas y propaganda, AQ practica un enfoque más suave, centrándose en buscar el apoyo de los musulmanes sunitas en países en conflicto.

En contraste, el EI ha perdido fuerza en los últimos años, en particular en Irak y Siria. En Afganistán, aunque el grupo ha perdido territorio, el futuro presenta oportunidades para su expansión. En la actualidad, las negociaciones en el entorno de un proceso de paz que ponga fin al conflicto podrían suponer la reintegración de talibanes en distintos ámbitos de la sociedad afgana, pero no se descarta que parte de los desencantados se pasen a las filas del EI para continuar la lucha desde el punto de vista ideológico.

En el futuro inmediato es muy probable que la amenaza de AQ y el EI siga materializándose en ataques en las regiones donde cuentan con grupos asociados. En el Sahel, a pesar de las operaciones militares llevadas a cabo por las fuerzas de seguridad se prevé que la actividad terrorista se mantenga alta en la región de Mopti, donde los grupos yihadistas asociados a AQ gozan de cierta libertad de movimientos y tratan de controlar redes de tráfico ilícitos para conseguir financiación. En Burkina Faso, recientes ataques en el mes de agosto confirman la presencia de JNIM y Ansaroul Islam. En Somalia Al-Shabaab ha sufrido una pérdida severa de capacidad operativa,

acentuada por la muerte de su líder, Oman Mahad Karata, y 18 militantes más tras un ataque con drones, pero el grupo sigue activo en la región. El EI continúa su actividad en África Occidental y podría expandirse hacia zonas del Magreb como Marruecos o Túnez, por el retorno de yihadistas de estos países de Irak y Siria. Además, los ataques en Kabul confirman que también tiene capacidad operativa en Afganistán para llevar a cabo ataques de gran impacto.

El EI sigue siendo el referente de la yihad radical y también el que ha inspirado más atentados en países occidentales pero, sin embargo, ya no puede competir con AQ en términos de influencia, alcance, capacidad operativa o cohesión. Tanto AQ, como el EI representan una ideología que atrae a sus militantes, a través de los cuyos ataques tienen visibilidad y logran captar nuevos adeptos. En la actualidad, los esfuerzos contra el terrorismo yihadista han conseguido mitigar el riesgo de atentados en Occidente y degradar la capacidad de estas organizaciones, pero estos grupos o sus antecesores ya han sufrido importantes derrotas en el pasado y han conseguido resurgir, por lo que la amenaza persiste.

La aparición en escena de Hamza bin Laden, unida a la pérdida de capacidad operativa del EI, podrían producir un avance hacia la reunificación de la yihad global. Al igual que sucedió con la creación de JNIM a partir de otros grupos existentes en el Sahel, la pérdida de territorio del EI, unido al liderazgo que puede representar Hamza Bin Laden, podría posibilitar la futura unificación de la yihad con la fusión de AQ y el EI.

Referencias bibliográficas

- ALTUNA S. «Jamā'atNuārat al-Islāmwa-l-Muslimīn: análisis del proyecto de al-Qaeda para el Sahel a través de su propaganda». *ARI* 52/2018. Real Instituto Elcano. Análisis del Real Instituto Elcano. 18 de abril de 2018. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/dec4c563-dccd-430e-8345-4914bedca72a/ARI52-2018-Altuna-JNIM-analisis-proyecto-al-Qaeda-para-Sahel-propaganda.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=dec4c563-dccd-430e-8345-4914bedca72a>.
- ARIEFF, A. *Algeria: Current Issues*. Congressional Research Service. 2013, p. 8. <https://fas.org/sgp/crs/row/RS21532.pdf>.
- ASHOUR, O. «Why does the islamic state endure and expand?». Istituto Affari Internazionali, diciembre de 2015. ISSN 2280-4331/ISBN 978-88-98650-77-4. <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwpi552.pdf>.
- BERGER, P. y STERMAN, D. *Jihadist Terrorism 17 Years After 9/11. A Threat Assessment*. 10 de septiembre de 2018. <https://www.newamerica.org/international-security/reports/jihadist-terrorism-17-years-after-911/>.
- BOEKE, S. «Al Qaeda in the Islamic Maghreb: Terrorism, insurgency, or organized crime?». *Small Wars & Insurgencies*, vol. 27, n.º 5. 2016, pp. 914-936. DOI: 10.1080/09592318.2016.1208280.

- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. *The Islamic State and U.S. Policy*. 25 de septiembre de 2018. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43612>.
- COMBATING TERRORISM CENTER. *Zawahiri's Letter to Zarqawi*. 2005. <https://ctc.usma.edu/app/uploads/2013/10/Zawahiris-Letter-to-Zarqawi-Translation.pdf>.
- CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES. *Islamic State Khorasan (IS-K)*. 2018. https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/181113_IS-K_Backgrounder.pdf?LgtpuuPVxjdGU6g_idQlIH4cI1ILgZot.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Al Shabaab*. 2019. <https://www.cfr.org/backgrounder/al-shabab>.
- COUNTER EXTREMISM PROJECT. *The Muslim Brotherhood's Ties to ISIS and Al-Qaeda*. Junio 2017. https://www.counterextremism.com/sites/default/files/Muslim%20Brotherhood%20Ties%20to%20ISIS%20and%20AQ_061617.pdf.
- CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES. N.º 2018. *Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM)*. 2018. <https://www.csis.org/programs/transnational-threats-project/terrorism-backgrounders/jamaat-nasr-al-islam-wal-muslimin>.
- CRISIS GROUP. *Al-Shabaab Five Years after Westgate: Still a Menace in East Africa*. Africa Report n.º 265. 21 de septiembre de 2018. <https://d2071andvipowj.cloudfront.net/265-Al-Shabaab-five-years-after-westgate.pdf>.
- DOBBS, M. «Inside the mind of Osama Bin Laden». *Washington Post*. 20 de septiembre de 2001. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/08/08/AR2006080800769.html>.
- ECHEVERRÍA, C. (coord.). *Al Qaeda en las tierras del Magreb Islámico y otros grupos de su entorno: una compleja red de carácter violento*. Documento de investigación del Instituto Español de Estudios Estratégicos 02/2013. Colección: grupos militantes de ideología radical y carácter violento región Mena y Asia central, número 1. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/DIEEEINV02-2013_AlQaidaTierrasMagreb_RegionMenaxAsiaCentral.pdf.
- «El ISIS anuncia un nuevo líder de la secta yihadista Boko Haram». *El País*. 2016. http://internacional.elpais.com/internacional/2016/08/03/actualidad/1470239414_417586.html.
- «Nace el grupo yihadista más grande del Sahel». *El País*. 2 de marzo de 2017. https://elpais.com/internacional/2017/03/02/actualidad/1488474628_926442.html.
- FILIU, J. «The Local and Global Jihad of al-Qa'ida in the Islamic Maghrib». *Middle East Institute, Middle East Journal*, vol. 63, n.º 2. 2009, pp. 213-226. DOI: 10.3751.63.2.12.

- Foundation for defence of democracies. *Declaring War on the Far Enemy*. 2011. <https://www.fdd.org/analysis/2011/08/09/declaring-war-on-the-far-enemy/>.
- GARRET, C.; KAROKHAIL, M. y Amiri, R. *The Islamic State in Afghanistan. Assessing the Threat*. Peace Brief 202. United States Institute of Peace, abril de 2016.
- GUIDÈRE, M. «Algeria's Al Qaeda franchise». *Le Monde Diplomatique*. 2006. <http://mondediplo.com/2006/11/04algeria>.
- GUNARATNA, R. y OREG, A. «Al Qaeda's Organizational Structure and its Evolution». *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 3, n.º 12. 2010, pp. 33:12, 1043-1078. DOI: 10.1080/1057610X.2010.523860.
- GUTIÉRREZ, O. «El enemigo número uno en Siria». *El País*. 24 de septiembre de 2018. https://elpais.com/internacional/2018/09/21/actualidad/1537526964_935081.html.
- HAMMING, T. «The Hardline Stream of Global Jihad: Revisiting the Ideological Origin of the Islamic State». *CTC Sentinel*, vol. 11, n.º 6. Junio/julio 2018.
- HASSAN. «The sectarianism of the Islamic State. Ideological Roots and Political Context». *Carnegie Endowment for International Peace*. 2016. https://carnegieendowment.org/files/CP_253_Hassan_Islamic_State.pdf.
- HOFFMAN. «Al-Qaeda's Resurrection». *Council on Foreign Relations*. 6 de marzo de 2018. <https://www.cfr.org/expert-brief/al-qaedas-resurrection>.
- HORTON, M. «Fighting the Long War: The Evolution of al-Qa`ida in the Arabian Peninsula». *CTC Sentinel*. Vol. 10 (1). 2018, pp. 18-22.
- HUTCHISON, N. «Al-Qaeda: Study of Decentralized Organization Nicole Hutchison». 8th Conference on Systems Engineering Research. 17-19 de marzo de 2010. <https://pdfs.semanticscholar.org/b6dd/35eba393b84fbc847e5375724bac2a359cef.pdf>.
- IVEY, K. «JNIM: The New Terrorist Threat from the Sahel». *Geopolitical monitor*. 17 de septiembre de 2018. <https://www.geopoliticalmonitor.com/jnim-the-new-terrorist-threat-from-the-sahel/>.
- JAMESTOWN FOUNDATION. «Islamic State-Inspired Extremist Threat Looms Large in India». *Terrorism Monitor*, vol. 17, n.º 3. 2019. Document #2002692. <https://www.ecoi.net/en/document/2002692.html>.
- MCCANTS, W. «The Polarizing Effect of Islamic State Aggression on the Global Jihadist Movement». *Ctcsentinel* vol. 9, n.º 78. 2016, pp. 20-23.
- MESA, B. «La transformación del yihadismo en el norte de Malí: de causa política a economía criminal». *UNISCI Discussion Papers*, n.º 34. Enero de 2014. ISSN 1696-2206.
- MESA, B. «Boko Haram, de milicia a grupo terrorista». *Documento de Opinión del IEEE* 33/2016, p. 5. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO33-2016_BokoHaram_DeMilicia_GrupoTerrorista_BeatrizMesa.pdf.

- MIDDLE EAST INSTITUTE. «The Islamic State in Afghanistan, Examining its Threat to Stability». *MEI PolicyFocus 2016-II*. Mayo de 2016. https://www.mei.edu/sites/default/files/publications/PF12_McNallyAmiral_ISISAfghan_web.pdf.
- NEW AMERICA. *What is the Threat to Europe?* 2018. <https://www.newamerica.org/international-security/reports/jihadist-terrorism-17-years-after-911/what-is-the-threat-to-europe/>.
- OXFORD ANALITICA. *Afghan taliban contain Islamic State's regional reach*. <https://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/2016/02/oxford-analytica-afghan-taliban-contain-islamic-states-regional-reach.pdf>
- SAGEMAN, M. «Understanding Terror Networks». *University of Pennsylvania Press*. 2005, p. 5.
- SAVERIO, A. *El califato yihadista: la territorialidad insurgente de Al Qaeda en Malí, Estado Islámico en Siria e Irak, y Boko Haram en Nigeria, 2011-2016*. Tesis Doctoral 2018. Universidad Nacional de Educación a Distancia (España). Escuela Internacional de Doctorado. Programa de Doctorado en Seguridad Internacional. 2018.
- SMITH, C. «Qaeda-linked group claims algerian attack». *New York Times*. 13 de diciembre de 2006. <https://www.nytimes.com/2006/12/13/world/africa/13algeria.html>.
- STRATFOR. *Tracking Jihadist Movements in 2019: The Islamic State*. 2019. <https://worldview.stratfor.com/article/tracking-jihadist-movements-2019-islamic-state>.
- SOUFAN, A. «Hamza binLadin: From Steadfast Son to al-Qa`ida's Leader in Waiting». *CTC Sentinel*, vol. 10, n.º 8. Septiembre de 2017.
- THE DEFENCE POST. *Turning east: the rise of Islamic State's Khorasan Province*. 2018. <https://thedefensepost.com/2018/07/31/afghanistan-isis-khorasan-province/>.
- TELLIS, A. y EGGERS, J. *U. S. Policy in Afghanistan. Changing Strategies, Preserving Gains*. Carnegie Endowment for International Peace. 2017. <https://carnegieendowment.org/2017/05/22/u.s.-policy-in-afghanistan-changing-strategies-preserving-gains-pub-70027>.
- US DEPARTMENT OF STATE. *Chapter 1. Country Reports: Africa*. 2017. <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2017/282841.htm>.
- WEISS, C. «Burkina Faso wanted list details Ansaroul Islam network». *The Long War Journal*. 24 de junio de 2018. <https://www.longwarjournal.org/archives/2018/06/burkina-faso-wanted-list-details-ansaroul-islam-network.php>.
- WATS, C. «Deciphering Competition Between al-Qa`ida and the Islamic State». *CTC Sentinel*, vol. 91, n.º 713. 2016, p. 5.

Artículo recibido: 18 de junio de 2019.

Artículo aceptado: 28 de octubre de 2019.

Sara Carou García

Doctora en Derecho Penal, profesora de la Universidad de A Coruña (España)

Correo: sara.carou.garcia@gmail.com

El papel de la Institución Penitenciaria en materia de seguridad nacional

The role of prison in relation to national security

Resumen

El presente texto analiza el rol desempeñado por la prisión dentro de la estructura del Estado, destinada a preservar la seguridad nacional. Para ello se analizan las finalidades atribuidas a la cárcel por la Constitución Española. También se examinan, desde un punto de vista jurídico, las posibilidades de obtener información en el interior de los centros penitenciarios que, una vez analizada, dé lugar a la elaboración de inteligencia criminal.

Palabras clave

Prisión, seguridad nacional, medidas de seguridad, información, inteligencia criminal.

Abstract

The present text analyses the role played by the prison within the state's structure, aimed at preserving National Security. This is analyzed the pur-

poses attributed to the prison by the Spanish Constitution. It also examines, from a legal point of view, the possibilities of obtaining information inside the penitentiary centres which, once analyzed, lead to the elaboration of criminal intelligence.

Keywords

Prison, National Security, security measures, information, criminal intelligence.

Citar este artículo:

CAROU GARCIA S. «El papel de la institución penitenciaria en materia de seguridad nacional». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, número 14. 2019, pp. 71-102.

La seguridad nacional: aspectos conceptuales

Perspectiva doctrinal

A lo largo de la historia el concepto de seguridad nacional ha mostrado su naturaleza compleja, poliédrica y altamente reactiva a los cambios políticos y sociales, que se han ido sucediendo durante la Edad Contemporánea. Estas notas, predicables de uno de los objetos de análisis del presente texto, provocan la inexistencia de un acuerdo doctrinal, mayoritario, en cuanto a la definición del mismo. A modo sintético, pueden distinguirse tres corrientes de pensamiento en relación al concepto de seguridad nacional: la tradicionalista, la ampliacionista y la crítica¹.

Las definiciones encuadrables en la visión tradicionalista, presentan como común denominador la ubicación del elemento amenazador en el exterior del propio Estado. En esta línea, Laswell conceptualizaba la seguridad nacional como la «ausencia de coerción procedente del exterior»². De un modo similar, si bien aportando una noción más extensa, Lustgarden y Leigh la entendieron como «la defensa de la práctica democrática libre de manipulación extranjera, conjuntamente con la habilidad de defender la independencia de la nación y del territorio contra un ataque militar»³. Las citadas definiciones de seguridad nacional son herederas de las dinámicas políticas propias de la Guerra Fría, en las que las amenazas para la supervivencia de los Estados procedían, principalmente, de homólogos situados en el bloque antagónico. De ello se derivaba un carácter marcadamente militarista⁴ que llegaba a limitar la seguridad nacional al aspecto defensivo⁵ –incluso confundiéndolo con este–, ya que aquella trataba de ser garantizada mediante un aumento de la potencia militar⁶.

1 MOLOEZNIK, P. «Seguridad Nacional». En Díaz Fernández, A. M (dir.). *Conceptos fundamentales de inteligencia*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, pp. 320-322; BÁRCENA COQUI, M. «La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo». *Revista mexicana de política exterior*, n.º 59. 2000, pp. 15-17.

2 LASWELL, H. *National Security and Individual Freedom*. New York: Mc Graw-Hill Book, 1950, p. 51.

3 LUSTGARDEN, L. y LEIGH, I. *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*. New York: Oxford University Press, 1994, p. 26.

4 FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A. «Ciberamenazas a la seguridad nacional». En González Cussac, J. L. y Cuerda Arnau, M. L. (dirs.). *Nuevas amenazas a la seguridad nacional: terrorismo, criminalidad organizada y tecnologías de la información y la comunicación*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 164.

Esta es la línea interpretativa seguida, entre otros, por Ullman, R. «Redefining Security». *International Security* 8, vol. 8, n.º 1. 1983, pp. 129-153; Walt, S. M. «International Relations: One World, Many Theories». *Foreign Policy*, n.º 110. 1998, pp. 29-46; Freedman, L. «International Security: Changing Targets». *Foreign Policy*, n.º 110. 1998, pp. 48-63.

5 MOLOEZNIK, P. *Op. cit.*, p. 320.

6 BALLESTEROS MARTÍN, M. Á. *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2016. p. 58.

La expansión de los elementos calificables como amenaza para la seguridad nacional, propició una correlativa ampliación de la noción de esta última. De tal suerte, la visión ampliacionista considera que los posibles factores dañinos para la inmunidad del Estado no solo provienen de otras naciones. Se engloban también a elementos, o actores, residenciados en el interior de las propias fronteras (ecología, economía, grupos humanos vulnerables, identidades, flujos migratorios, etc.); así como a actores no estatales externos, con proyección transnacional (particularmente, la criminalidad organizada y el terrorismo)⁷. Este carácter heterogéneo de los factores potencialmente desestabilizadores de la seguridad nacional conlleva, asimismo, un aumento de los medios del Estado destinados a asegurarla. El clásico binomio fuerzas armadas y fuerzas y cuerpos de seguridad –destinado a combatir las amenazas violentas externas e internas, respectivamente– resulta insuficiente frente a un concepto de seguridad que debe dar respuesta a amenazas de naturaleza económica o medioambiental⁸. Así pues, la diplomacia o la ayuda humanitaria, por citar algunos ejemplos, pasan a engrosar el heterogéneo listado de los mecanismos estatales destinados a contribuir en la difícil acción relativa a la seguridad nacional⁹.

La entrada en escena de estos desafíos securitarios no tradicionales, cuyo origen se sitúa fuera del campo geopolítico militar –como las catástrofes naturales–, así como la ponderación de la posible acción negativa de sujetos no estatales de etiología criminal –con capacidad operativa a nivel mundial–, unidas al elevado grado de interdependencia propiciado por la globalización, introducen un alto grado de incertidumbre en el ámbito de la seguridad nacional. El Estado continúa manteniendo su compromiso básico de fornecer de condiciones de seguridad a sus ciudadanos, empero esta seguridad está más lejos que nunca de alcanzar la siempre utópica absolutez. Las actuales políticas de seguridad han de desenvolverse en un contexto inestable, en el que ciertas amenazas aparecen caracterizadas por una gran impredecibilidad. Por ello, hoy en día, junto al concepto de seguridad nacional emerge con fuerza el concepto de resiliencia. Este último permitiría, en caso de materialización efectiva de alguna de las amenazas, la continuidad de la acción gubernamental y el restablecimiento de un entorno seguro para la ciudadanía, dotado de la provisión de los servicios básicos que hayan resultado afectados¹⁰.

7 MOLOEZNİK, P. *Op. cit.*, p. 321. Como muestra de esta nueva conceptualización de la seguridad nacional pueden consultarse, entre otros, los siguientes estudios: Jordan, A. y Taylor, W. *American National Security, Policy and Process*. Londres: Hopkins University Press, 1984; Kolodziej, E. A. «Renaissance in Security Studies? Caveat Lector!». *International Studies Quarterly*, vol. 36, n.º 4. 1992, pp. 421-438; Buzan, B. / Hansen, L. *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

8 FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A. *Op. cit.*, p.165.

9 GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. y FLORES GIMÉNEZ, F. «Una metodología para el análisis de las amenazas a la seguridad, la evaluación de las respuestas y su impacto sobre los derechos fundamentales». *Cuadernos de Estrategia*, n.º 188. 2017, p. 18.

10 MORALES MORALES, S. «La resiliencia en el marco del sistema de seguridad nacional». *Cuadernos de Seguridad y Defensa*, n.º 77. 2018, pp. 83 y ss.

La expansión de la nómina aglutinadora de las amenazas a la invulnerabilidad del Estado y la heterogeneidad e incerteza de las mismas, se completan con una tercera característica –predicables de la visión ampliacionista de la seguridad nacional– consistente en el empleo de una perspectiva intersubjetiva, que da entrada a la opinión pública como agente determinante del carácter securitario de un determinado asunto¹¹. La implicación de la sociedad en la determinación de los retos para la seguridad presenta un aspecto positivo, relativo a la configuración de la inmunidad estatal como una misión colectiva, que atañe a todos los ciudadanos. No obstante, entendemos que ello presenta un matiz ciertamente quimérico, pues tan elevada finalidad solo sería alcanzable en una sociedad idílica¹². La realidad hace aflorar un aspecto negativo de esta involucración de la ciudadanía, en la conformación de los temas incluidos en la agenda de seguridad estatal, que se condensa en la siguiente pregunta: ¿son reales las amenazas percibidas como tales por la sociedad? Dentro de la pirámide de jerarquía de las necesidades humanas, Maslow situaba a la seguridad como la primera necesidad no material de las personas¹³. Este deseo del ser humano de desarrollar su existencia en un entorno seguro se torna especialmente complicado en la época histórica actual, marcada por la presencia de un sinfín de peligros difusos y diversos. El carácter incontrolable de los riesgos que acechan a la sociedad posmoderna ha llevado a la sociología a acuñar el término *sociedad del riesgo*¹⁴, para referirse a la misma. El individuo posmoderno habita en un entorno en esencia incierto, que le genera un sentimiento de vulnerabilidad y un consiguiente estado de ansiedad¹⁵. Su representación de la realidad aparece condicionada tanto por elementos internos como externos. Junto con las percepciones directas, efectuadas por el propio sujeto, y no carentes de cierto sesgo cognitivo, surgen otras percepciones mediatizadas por agentes externos. Las tan manidas *fake news* –propagadas a través de ciertos medios de comunicación y expandidas por las redes sociales– contribuyen a la generación de pretendidas amenazas, riesgos y peligros que la sociedad puede percibir como reales. Ante tal situación, la ciudadanía demanda una actuación estatal encaminada a la inocuización de dichos riesgos. En tal caso, podríamos asistir al trance de una deslegitimación del propio Estado y de sus instituciones dedicadas a la preservación de la seguridad, al no poder contener a ese enemigo irreal, creado y difundido por las campañas desinformación.

Frente a los conceptos restringido y expansivo de la seguridad nacional, elaborados respectivamente por las corrientes tradicionalista y ampliacionista, la corriente denominada crítica no cuestiona el contenido de la misma, sino su naturaleza. Para esta

11 MOLOEZNİK, P. *Op. cit.*, p. 321.

12 Sobre la percepción de la ciudadanía en relación a la relevancia de su papel en materia de seguridad nacional, vid. Sanz y Calabria, A. «¿Por qué a la señora María le importa un rábano la estrategia de seguridad nacional?». *Documentos de Seguridad y Defensa*, n.º 63, 2014, pp. 113-130.

13 MASLOW A. H. *Motivación y personalidad*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, 1991, pp. 25-26.

14 BECK, U. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 2006.

15 CABELLO, A. M. y HORMIGOS RUIZ, J. «La sociedad del riesgo y la necesidad moderna de seguridad». *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, n.º 7, 2005-2006, p. 35.

línea de pensamiento la seguridad nacional es esencialmente un discurso político¹⁶. En consecuencia, como tal está construido para la defensa y la protección de unos intereses netamente institucionales, que serán variables en función del contexto en que se haya elaborado el discurso¹⁷.

A efectos del presente artículo, acogeremos una conceptualización expansiva de la seguridad nacional, más cercana a las posiciones ampliacionistas, en la que se engloba la protección de determinados intereses objetivamente esenciales para cualquier Estado democrático, más allá del mero discurso político. Así pues, entendemos que la seguridad nacional será «en una comunidad nacional y en un momento dado, la medida del nivel de paz, integración, concordia, derechos y bienestar presente y futuro de sus ciudadanos»¹⁸. Con ella el Estado pretende asegurar «el imperio de los valores contenidos en su Constitución, incluidos la supervivencia del Estado, la vida e integridad, el libre ejercicio de los derechos y libertades y el bienestar de sus ciudadanos»¹⁹.

En igual sentido podemos acoger la definición elaborada por Ballesteros según la cual:

«Seguridad nacional es la situación en la que el normal desarrollo de la vida de la nación está protegido contra riesgos, peligros o amenazas exteriores e interiores y permite al país defender sus intereses nacionales, cumplir con sus compromisos internacionales y contribuir a la paz y estabilidad internacional»²⁰.

Perspectiva normativa

La *Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional*²¹ (en adelante LSN) acoge una conceptualización ampliacionista, que trasciende el ámbito estrictamente militar, aportando una visión dinámica, global e interdisciplinar. Ya en su preámbulo, la citada norma asevera:

16 Como ejemplos de esta corriente crítica pueden verse, entre otras, las siguientes obras: Mutimer, D. «Beyond Strategy: Critical Thinking on the New Security Studies». En SNYDER, C. A. (ed.). *Contemporary Security and Strategy*. Basingstoke: Palgrave, 2008, pp. 34-59; Waeber, O. «Securitization and Desecuritization». En Lipschutz, R. D. (ed.). *On security*. New York: Columbia University Press, 1998, pp. 46-86.

17 MOLOEZNIK, P. *Op. cit.*, p. 322.

18 Esta definición fue consensuada por el grupo de trabajo, organizado por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, integrado por García Servet, R. C.; Sanz y Calabria, A.; Faura Mateu, F.; Aldecoa Luzárraga, F.; Echeverría, C.; Sánchez de Rojas Díaz, E. A este respecto vid. García Servet, R. C. «Introducción general». *Documentos de Seguridad y Defensa*, n.º 63, 2014, p. 10.

19 GARCÍA SERVET, R. C. *Op. cit.*, p. 10.

20 BALLESTEROS MARTÍN, M. Á. *Op. cit.*, p. 63.

21 BOE n.º 233, de 29 de septiembre de 2015.

«Los desafíos para la seguridad nacional que afectan a la sociedad revisiten en ocasiones una elevada complejidad, que desborda las fronteras de categorías tradicionales como la defensa, la seguridad pública, la acción exterior y la inteligencia, así como de otras más recientemente incorporadas a la preocupación por la seguridad, como el medio ambiente, la energía, los transportes, el ciberespacio y la estabilidad económica».

Como refuerzo de esta línea argumental la LSN remarca que «en el mundo actual, y en el entorno más previsible para el futuro, los actores y circunstancias que ponen en peligro los niveles de seguridad, se encuentran sujetos a constante mutación, y es responsabilidad de los poderes públicos dotarse de la normativa, procedimientos y recursos que le permitan responder con eficacia a estos desafíos a la seguridad». Así pues, la norma objeto de análisis viene a cumplir una misión de coordinación y armonización de otras disposiciones normativas, ubicadas en diversas ramas de nuestro ordenamiento jurídico, que regulan la actividad del Estado encaminada a preservar la seguridad de sus ciudadanos, y que inciden en aspectos tan heterogéneos como: los estados de alarma, excepción y sitio, la defensa nacional, las fuerzas y cuerpos de seguridad, la seguridad ciudadana, la protección de infraestructuras críticas, la protección civil, la acción y el servicio exterior del Estado o la seguridad privada, la legislación penal y los tratados y compromisos internacionales en los que España es parte.

En coherencia con todo lo expresado en párrafo precedente, el artículo 3 de la LSN afirma:

«A los efectos de esta ley se entenderá por seguridad nacional la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos».

A juicio del Tribunal Constitucional (en adelante TC) esta actividad del Estado, descrita por el artículo 3 de la LSN, no se configura como un ámbito competencial nuevo, sino que se integra en las ya conocidas competencias estatales relativas a la defensa y la seguridad pública²², proclamadas respectivamente en los apartados 4.º y 29.º del artículo 149.1 de nuestro texto constitucional (en adelante CE)²³. Sobre este particular la Sentencia del TC (en adelante STC) 184/2016, de 3 noviembre aclara: «La competencia exclusiva estatal en materia de defensa y fuerzas armadas (art. 149.1.4

22 STC 184/2016, de 3 noviembre, FJ 3.

23 Constitución Española, BOE n.º 311 de 29 de diciembre de 1978.

Art. 149.1.4 y 29 de la CE: «1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

4.ª Defensa y Fuerzas Armadas.

29.ª Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las comunidades autónomas en la forma que se establezca en los respectivos estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica».

CE), según el art. 8 CE, comprende las actuaciones cuya finalidad es defender la integridad territorial de España y el ordenamiento constitucional». En relación con la seguridad pública, la citada resolución del TC, citando anteriores resoluciones, establece que esta se refiere a

«la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadanos»; aunque no se limita a regular «las actuaciones específicas de la llamada policía de seguridad», pues «la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública» que «abarca un amplio espectro de actuaciones administrativas» (STC 86/2014, de 29 de mayo, FFJJ 2 y 4, entre otras) e incluye «un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido» (STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 6, y las allí citadas).

La seguridad como derecho

La seguridad no es un acontecimiento desarrollado en la esfera de la realidad, no es tangible ni permite su demostración mediante pruebas empíricas; al contrario, la seguridad se desenvuelve en la esfera de la hipótesis, configurándose como un juicio humano de probabilidad, relativo a eventos futuros²⁴. A pesar de esa naturaleza inmaterial, la seguridad representa para las personas una necesidad básica –tal y como se ha apuntado en el epígrafe anterior– hasta el punto de erigirse como un bien jurídico digno de protección. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 reconocía la seguridad como un derecho natural e imprescriptible del hombre, llegando a constituirse como uno de los principales valores de la propia Revolución francesa, junto con la libertad, la igualdad y la fraternidad²⁵.

A nivel individual, la seguridad aparece englobada en la CE dentro de la categoría de derechos fundamentales del individuo. Así, el artículo 17.1 de nuestra norma constitucional dispone que «toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad». La naturaleza de derecho fundamental no ofrece duda alguna, toda vez que la ubicación sistemática del artículo 17 se halla en la sección primera, del capítulo segundo, del título primero, rubricado «De los derechos y deberes fundamentales». La seguridad, en cuanto derecho constitucionalmente reconocido se insiere en otra

24 PAREDES CASTAÑÓN, J. M. «La seguridad como objetivo político-criminal del sistema penal». *Eguzkilore*, n.º 20. 2006, p. 132.

25 PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. «La Constitución española y la seguridad». En CAVINO, M., LOSANO, M. G. y TRIPODINA, C. (edit.). *Lotta al terrorismo e tutela dei diritti costituzionali, Atti del Convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo. Alessandria, Università degli Studi, 9 maggio 2008*. Torino: Giappichelli, 2009, p. 39.

categoría constitucional, la del orden público²⁶. Este constituye un límite de otros derechos y libertades proclamados por la norma superior, tal y como se desprende de los artículos 16.1²⁷ y 21.2²⁸. Las interconexiones del derecho a la seguridad con el orden público fueron puestas de manifiesto en la STC 325/1994, del 12 de diciembre, según la cual:

«Hay otra seguridad, la que es soporte y compañera de la libertad personal (art. 17 C. E.), cuya esencia se pone desde antiguo en la tranquilidad de espíritu producida por la eliminación del miedo [...]. Esta, a su vez, aparece conectada a la tercera especie, la seguridad pública (art. 149.1.29 C. E.), también llamada ciudadana, como equivalente a la tranquilidad en la calle. En definitiva, tal seguridad se bautizó ya en el pasado siglo con la rúbrica del «orden público», que era concebido como la situación de normalidad en que se mantiene y vive un Estado cuando se desarrollan las diversas actividades colectivas sin que se produzcan perturbaciones o conflictos».

Partiendo de las anteriores consideraciones relativas al concepto, contenido e interrelaciones de la seguridad, en cuanto derecho fundamental del individuo, podemos considerar que la seguridad nacional es una manifestación a nivel colectivo de ese derecho fundamental, proclamado por el art. 17 CE.

A nivel teórico, el derecho a la seguridad, entendido como aquel estado de normalidad mínima imprescindible para la realización efectiva de los derechos del individuo²⁹, resulta ser la condición imprescindible para la preservación del orden democrático constitucional –protector a su vez de los restantes derechos– y, en último término, de la libertad de la persona. Si bien en el plano intelectual seguridad y libertad resultan ser presupuestos necesarios una de la otra –llegando el constituyente español a regularlas en el mismo precepto– a nivel práctico pueden surgir tensiones entre ambas. ¿Hasta dónde puede llegar la limitación de derechos, demandada por el mantenimiento de la seguridad, sin erosionar de un modo inaceptable la libertad en el marco de un Estado democrático? La respuesta a esta cuestión no resulta fácil, máxime atendiendo al actual contexto histórico.

Esa sociedad del riesgo, a la que ya aludimos, se caracteriza por situar al ser humano frente a una multiplicidad de amenazas, de diversa índole e intensidad. La

26 PAREJO ALFONSO, L. «Sobre el binomio libertad y seguridad en el derecho». *Lusta*, n.º 45. 2016, p. 113.

27 Artículo 16. 1 de la CE: «Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley».

28 Artículo 21.2 de la CE: «En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que solo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes».

29 PAREJO ALFONSO, L. *Op. cit.*, p. 113.

inestabilidad económica y financiera, los desastres naturales, la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas, los ciberataques, el terrorismo o el crimen organizado deben obtener una respuesta en clave securitaria por parte del Estado. Dicha reacción estatal, indefectiblemente, requiere la aplicación de medidas potencialmente restrictivas para ciertos derechos fundamentales. Paradójicamente, para proteger el libre y efectivo ejercicio de los derechos de los ciudadanos, el Estado se ve en la necesidad de limitarlos. De ello puede derivarse, como bien señalan González Cussac y Flores Giménez, un sinsentido en el cual la demolición del Estado de derecho no proceda de las amenazas externas que este intenta neutralizar, sino de una desmedida reacción interna tendente a preservar la seguridad³⁰. A estos efectos, conviene recordar la doctrina del TC conforme a la cual:

«Los límites impuestos al ejercicio de los derechos fundamentales deben ser establecidos, interpretados y aplicados de forma restrictiva y en todo caso no deben ser más intensos de lo necesario para preservar otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos. La limitación debe ser la mínima indispensable y, por ello, está sometida al principio de proporcionalidad al objeto de evitar sacrificios innecesarios o excesivos de dichos derechos»³¹.

Las finalidades de la prisión

La reinserción y la resocialización como criterios orientadores de la ejecución penitenciaria

El inciso primero del artículo 25.2 de la CE asevera: «Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social...». Este precepto destinado, en principio, a ser la piedra angular sobre la que construir el edificio legislativo del derecho penitenciario español, lejos de expresar con meridiana certeza la finalidad perseguida por el aparato punitivo del Estado, hace gala de unos términos lacónicos y confusos que permiten el surgimiento de múltiples dudas, en relación a cuál era la voluntad última del constituyente en esta materia³².

La ubicación sistemática del artículo 25.2 dentro de la sección primera del capítulo II del título primero de la CE, en la que se albergan los derechos fundamentales, suscita la cuestión esencial relativa a la naturaleza de esta previsión, en cuanto posible derecho de los penados. La jurisprudencia del TC niega tal posibilidad, al

30 GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. y FLORES GIMÉNEZ, F. *Op. cit.*, p. 8.

31 STC 151/1997, de 29 septiembre, FJ 5.

32 CAROU-GARCÍA, S. *Primer grado penitenciario y Estado de derecho. El estatus jurídico de los reclusos en régimen de máxima seguridad*. Barcelona: Bosch, 2017, pp. 273 y ss.

estimar que dicho precepto contiene «tan solo un mandato del constituyente al legislador y a la Administración penitenciaria de orientar la ejecución de las penas privativas de libertad»³³. Coincidimos plenamente con esta exégesis del TC³⁴, por varios motivos.

En primer lugar, de la inserción del artículo 25.2 de la CE en la sección primera del capítulo II del título primero no debe derivarse, de modo inapelable, el carácter de derecho fundamental de la reeducación y reinserción social de los reclusos. En la citada sección encontramos una serie de disposiciones de diversa naturaleza, que si bien abarcan en algunos casos derechos fundamentales, también incluyen criterios organizativos, principios de orden, principios constitucionales o garantías institucionales y procesales³⁵.

En segundo lugar, la conceptualización de la reinserción y la resocialización como derechos fundamentales abocaría a una imposibilidad de la ejecución de la pena de prisión. Conviene no olvidar, en este sentido, que buena parte de los aspectos relativos al orden y seguridad se tornarían inaplicables, por limitar o impedir el ejercicio de esos supuestos derechos del artículo 25.2 de la CE³⁶. El ejemplo paradigmático de esta cuestión lo encontraríamos en las normas penitenciarias que posibilitan el aislamiento de los internos, ya sea parcialmente como en el caso del régimen cerrado, o de un modo total como en el supuesto de la sanción de aislamiento, y cuyo fin inmediato se centra en la inocuización del recluso.

En tercer lugar, la consecución de una reeducación y reinserción social consumadas resulta materialmente inalcanzable, por lo que el Estado nunca podría fornecer al individuo de las condiciones necesarias para que ese derecho fundamental fuese realmente efectivo. La reeducación aludida por el artículo 25.2 de la CE refiere la acción encaminada a eliminar conductas o rasgos de la personalidad del interno –coadyuvantes a su actividad delictiva– para, posteriormente, poder reincorporarlo a su ambiente social y familiar de referencia³⁷. Por su parte, la reinserción englobaría

33 STC 299/2005, de 21 de noviembre, FJ 2.

34 Debemos señalar que buena parte de la doctrina penal se muestra favorable a la conceptualización de la reeducación y de la reinserción social como derechos fundamentales de los reclusos. En esta línea vid. por todos COBO DEL ROSAL, M. y QUINTANAR DÍEZ, M. «Comentario al artículo 25. Garantía penal». En Alzaga Villaamil, O. (dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo III. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1996, p. 141; MAPELLI CAFFARENA, B. *Principios fundamentales del sistema penitenciario español*. Barcelona: Bosch, 1983, pp. 154 y ss.; TÉLLEZ AGUILERA, A. «Retos del siglo XXI para el sistema penitenciario español». *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LII. 1999, p. 334.

35 DELGADO DEL RINCÓN, L. «El artículo 25.2 CE: algunas consideraciones interpretativas sobre la reeducación y reinserción social como fin de las penas privativas de libertad». *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº. extraordinario. 2004, p. 352.

36 CAROU-GARCÍA, S. *Op. cit.*, p. 277.

37 ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F. J. y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V. *Reglamento Penitenciario. Análisis sistemático, comentarios, jurisprudencia*. Madrid: Colex 2009, p. 82.

los medios necesarios para que, una vez producida la excarcelación, el sujeto pueda llevar una vida digna³⁸. Es innegable que determinados déficits a nivel social o cultural pueden tener una incidencia relevante en la comisión de actos delictivos. No obstante, resulta ilusorio pensar que el Estado puede garantizar el ejercicio de un derecho fundamental tendente a revertir dichas cuestiones, ya que en muchos casos estas deficiencias no son de carácter coyuntural, sino estructural y con una etiología que trasciende las fronteras de las concretas políticas estatales. Las desigualdades económicas, la falta de empleo, o la marginalidad social –por citar algunos ejemplos– pueden ser paliadas o suavizadas hasta cierto punto por la acción del Estado, pero no eliminadas por este, ya que en ellas inciden factores económicos y políticos a escala global.

Descartada, por tanto, la naturaleza de derecho fundamental, la reeducación y la reinserción social se configuran como «un norte para la política penitenciaria, en el marco normativo y en la fase de ejecución [...]»³⁹; no obstante, su naturaleza va más allá de la mera declaración programática. Se erigen como un mandato jurídico de obligado cumplimiento, siendo destinatarios del mismo tanto el legislador, como la Administración penitenciaria⁴⁰.

Alejándonos del debate doctrinal y jurisprudencial sobre la naturaleza de la apelación constitucional a la reeducación y reinserción social de los penados, y situándonos en la esfera de la seguridad nacional, debemos señalar que las aludidas previsiones del artículo 25.2 de la CE también tienen su incidencia en este campo. Una de las amenazas clásicas para la indemnidad del Estado, y por extensión de sus ciudadanos, proviene de la delincuencia. Por ello la política criminal adquiere relevancia sobre esta cuestión. Si la misión de la seguridad nacional consiste en conjurar, en la medida de lo posible, aquellos factores generadores de riesgo, la evitación de la reiteración delictiva debe formar parte del acervo de medidas destinadas a este fin. A este respecto, la prevención del delito posee dos facetas. De un lado, la detección anticipada de la intención de perpetración de cualquier acción delictiva, evitando así su comisión. En este aspecto resulta básica la labor de las fuerzas y cuerpos de seguridad. De otro lado, la evitación de una reiteración de la conducta criminal por quien en el pasado ya ha sido sujeto activo de la misma. En este plano, la actividad estatal aparece presidida por la acción de aquellos servicios de carácter social –penitenciarios o extrapenitenciarios– que puedan ofrecer al individuo infractor los medios necesarios, tendentes a superar aquellas circunstancias sociales o personales negativas, que hayan tenido una incidencia directa en su actividad delictiva y que trasciendan el ámbito de su capacidad volitiva.

38 SEGOVIA BERNABÉ, J. L. «Problemática en torno a la reinserción social». *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º 17. 2003, p. 579.

39 Vid. entre otras, las SSTC 19/1988, 16 de febrero, FJ 9, y 209/1993, de 28 de junio, FJ 4.

40 CAROU-GARCÍA, S. *Op. cit.*, p. 278.

La retención y la custodia de los reclusos

El tenor del artículo 25.2 de la CE fue desarrollado mediante la *Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria*⁴¹ (en adelante LOGP). El artículo 1 de la citada norma orgánica atribuye a la institución penitenciaria la finalidad de retención y custodia de las personas detenidas, presas o penadas. Dicho precepto también otorga a la prisión un objetivo de reeducación y reinserción social, de los ciudadanos sentenciados a una pena privativa de libertad.

Ambas finalidades –reinsertadora y securitaria– no siempre resultan fácilmente compatibles. Es más, podemos afirmar que toda la estructura del derecho penitenciario manifiesta una tensión entre ambos objetivos, que tiene su trasunto en los pilares básicos de la actividad carcelaria: régimen⁴² y tratamiento⁴³. Esta tirantez entre los dos elementos cimentadores del derecho penitenciario no se resuelve otorgando prevalencia a uno sobre el otro. En este sentido, el artículo 73.3 del *Reglamento Penitenciario*⁴⁴ (en adelante RP) dispone que «las actividades integrantes del tratamiento y del régimen, aunque regidas por un principio de especialización, deben estar debidamente coordinadas».

Como ya hemos apuntado, la referencia constitucional al aspecto positivo de la prevención especial –reinserción social y reeducación– no puede ser entendida como un derecho subjetivo del penado, pero tampoco como una apuesta del legislador constituyente a favor de una determinada finalidad punitiva⁴⁵. Esta línea argumental es la seguida por la jurisprudencia del TC, conforme a la cual:

«... el art. 25.2 CE no resuelve sobre la cuestión referida al mayor o menor ajustamiento de los posibles fines de la pena al sistema de valores de la CE ni, desde luego, de entre los posibles –prevención general; prevención especial; retribución, reinserción, etc.– ha optado por una concreta función de la pena en el derecho penal. Como este Tribunal

41 *BOE* n.º 239, de 5 de octubre de 1979.

42 Conforme al artículo 73.1 del RP «por régimen penitenciario se entiende el conjunto de normas o medidas que persiguen la consecución de una convivencia ordenada y pacífica que permita alcanzar el ambiente adecuado para el éxito del tratamiento y la retención y custodia de los reclusos».

43 El concepto de tratamiento aparece explicitado en el artículo 59 de la LOGP, según el cual: «1. El tratamiento penitenciario consiste en el conjunto de actividades directamente dirigidas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los penados.

2. El tratamiento pretende hacer del interno una persona con la intención y la capacidad de vivir respetando la ley penal, así como de subvenir a sus necesidades. A tal fin, se procurará, en la medida de lo posible, desarrollar en ellos una actitud de respeto a sí mismos y de responsabilidad individual y social con respecto a su familia, al prójimo y a la sociedad en general».

44 Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario. *BOE* n.º 40, de 15 de febrero de 1996.

45 CAROU-GARCÍA, S. *Op. cit.*, pp. 282 y ss.

ha afirmado en otras ocasiones, el art. 25.2 CE contiene un mandato dirigido al legislador penitenciario y a la Administración por él creada para orientar la ejecución de las penas privativas de libertad (por todas, SSTC 19/1988 y 28/1988), pero no establece que la reeducación y la reinserción social sean las únicas finalidades legítimas de las penas privativas de libertad»⁴⁶.

En consecuencia, las vertientes positiva y negativa de la prevención especial habrán de compatibilizarse durante la fase de ejecución de la pena de prisión.

Las finalidades de retención y custodia también pueden ser encuadrables en los heterogéneos medios que contribuyen a la seguridad nacional. Dichos objetivos despliegan sus efectos tanto en el interior de los establecimientos carcelarios, como en el exterior de los mismos.

En lo referido a la vida intrapenitenciaria, la prevención especial negativa persigue mantener el orden y la seguridad imprescindibles para la ejecución punitiva. No se trata meramente de aspectos represivos, desprovistos de todo objetivo ulterior. La protección del orden en el interior de un recinto carcelario contribuye a la preservación de los derechos fundamentales de los internos, que no hayan sido afectados por la condena. La población penitenciaria no pierde su estatus de ciudadano con la entrada en prisión. Así pues, los internos siguen siendo titulares de derechos fundamentales cuya protección queda encomendada al Estado. La existencia de una relación de especial sujeción entre el interno y la Administración Penitenciaria no supone un óbice para la afirmación anterior. La cárcel es una especie de microcosmos jurídico que debe dar respuesta a una serie de exigencias ajenas a la vida extrapenitenciaria (seguridad, orden, disciplina, eficacia del tratamiento, etc.). Sin embargo, no podemos obviar que ese particular mundo carcelario está inserido en el ordenamiento jurídico general del Estado y, por lo tanto, debe ser respetuoso con los principios y derechos constitucionalmente establecidos⁴⁷.

En esta línea, el artículo 3 de la LOGP establece que la actividad penitenciaria ha de desarrollarse respetando la personalidad humana de los reclusos y los derechos de los mismos, no afectados por la condena. Asimismo, el citado precepto impone a la Administración el deber de velar por la vida, la integridad y la salud de los internos. En consecuencia, esa acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, configurada por el artículo 3 de la LSN, incluye también a aquel sector de la ciudadanía que se encuentra cumpliendo condena.

El orden y la seguridad intrapenitenciarios pueden verse amenazados por la existencia de internos, integrantes de la delincuencia individual, que presentan un carácter

⁴⁶ STC 150/1991, de 4 de julio, FJ 4.

⁴⁷ CAROU-GARCÍA, S. «El principio de legalidad en el derecho penitenciario español». *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 4, 2017, p. 16.

especialmente propenso a la violencia. Asimismo, la presencia en el interior de nuestros establecimientos penitenciarios de miembros de grupos criminales organizados⁴⁸, o de tipo terrorista, supone un serio problema para la seguridad interior de la prisión y, por tanto, para los derechos de aquellos internos que se encuentran al margen de la actividad de estos grupos criminales.

En lo relativo a la realidad extracarcelaria, la retención y la custodia de los sujetos vulneradores de la normativa penal, constituye la manifestación más evidente del compromiso de la institución penitenciaria con la defensa de la sociedad. La segregación de los individuos que han lesionado bienes jurídicos de sus conciudadanos contribuye al mantenimiento del derecho fundamental a la seguridad, así como del orden y de la paz social. La LOGP en su Exposición de Motivos alude «al rigor en la defensa del orden en los establecimientos, requerido por las propias necesidades del internamiento y la demanda social de paz».

Ahora bien, conviene no perder de vista que la retención y custodia no bastan por sí solas para la preservación de la invulnerabilidad de la seguridad nacional, será preciso combinarlas con la orientación reinsertadora, la cual permite –en teoría– disminuir las posibilidades de reincidencia del recluso una vez producida su excarcelación. Esta potencialidad de la reinsertación no es efectiva en la totalidad de los casos. Como ya apuntamos, en la posibilidad de reincorporación exitosa del recluso a la sociedad extrapenitenciaria inciden factores estructurales, que son inmutables para la acción del Estado. Además, hay individuos totalmente refractarios al tratamiento resocializador, que siendo plenamente conscientes y manteniendo su capacidad volitiva intacta, deciden volver a delinquir una vez cumplida su condena. Aún en estos casos extremos, la prisión posibilita, al menos, la inoportunización temporal de estos sujetos y la preservación de la indemnidad de los derechos fundamentales de los restantes ciudadanos. Más efectiva se muestra en estos supuestos la prisión permanente revisable, ya que los mecanismos de revisión de la evolución del interno dentro de su programa de tratamiento, impiden que aquellos delincuentes que han cometido graves crímenes sean excarcelados, sin unas mínimas garantías de no reincidencia. La regulación de esta modalidad de pena privativa de libertad, pese a poseer ciertos aspectos técnico-jurídicos mejorables, permite aunar el mandato constitucional de orientación reinsertadora de la prisión con las necesidades de protección de la sociedad frente a criminales no reinsertables⁴⁹.

Las disposiciones emanadas de la propia Administración Penitenciaria, es decir, las instrucciones de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias también aluden

48 Sobre las repercusiones de la criminalidad organizada para la seguridad penitenciaria vid. SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D. «Inteligencia criminal y sistemas penitenciarios: algunas reflexiones». *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios sobre Seguridad*, n.º 15. 2014.

49 Sobre la prisión permanente revisable vid. LANDA GOROSTIZA, J. M. «Fines de la pena en fase de ejecución penitenciaria: reflexiones a la luz de la prisión permanente revisable». *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3.ª Época, n.º 18, 2017; ARRIBAS LÓPEZ, E. «Prisión permanente revisable y reinsertación social». *Diario La Ley*, n.º 9144. 2018.

a ese compromiso con la defensa de la sociedad, siendo más intensa esta apelación en los últimos tiempos, debido al surgimiento del fenómeno criminal del terrorismo de corte yihadista. *La Instrucción 02/2016 sobre el Programa Marco de intervención en radicalización violenta con internos islamistas*, señala que dicho programa penitenciario incide «tanto en aspectos de recuperación del penado como de defensa de la Institución penitenciaria y de la sociedad en general». Por su parte, *la Instrucción 8/2014 en la que se recoge el Programa de Prevención de la radicalización en los establecimientos penitenciarios*, señala entre sus objetivos el «apoyar los esfuerzos que, a nivel general, se vienen desarrollando nacional e internacionalmente para hacer frente a esta forma de terrorismo y combatir de forma eficaz, solidaria y coordinada esta forma de criminalidad».

Las citadas instrucciones, emanadas de la Administración Penitenciaria española, recogen y se inspiran en el trabajo realizado por diversas instituciones y organizaciones a nivel internacional. En esta línea debemos señalar como las *Directrices para los servicios penitenciarios y de probation sobre la radicalización y el extremismo violento* –aprobadas por el Comité de Ministros de la Unión Europea, celebrado el 2 de marzo de 2016– recomiendan la prevención de la radicalización de los internos en los centros penitenciarios. Por su parte, el *Memorandum de Roma sobre buenas prácticas para la rehabilitación y reintegración de extremistas violentos*, elaborado por el Foro Global Contra el Terrorismo (en adelante FGCT)⁵⁰, incluye una serie de medidas a implementar en el ámbito carcelario, tendentes a lograr la reinserción de los internos procedentes de la delincuencia extremista violenta. También son reseñables, a este respecto, las prácticas enfocadas hacia la desradicalización y prevención, propuestas por el grupo de trabajo *Prison and Probation* perteneciente a la Red de Prevención de la Radicalización (*RAN: Radicalisation Awareness Network*)⁵¹.

La inteligencia criminal en prisión

La actuación del Estado destinada a la preservación de la invulnerabilidad de los derechos fundamentales, del orden constitucional y de la seguridad internacional en la que se condensa el concepto de seguridad nacional para ser eficaz requiere responder, entre otros principios, a los de eficiencia, anticipación y prevención⁵². Dado el amplio

50 Disponible en <https://www.thegctf.org/> (último acceso 28/06/2019). Sobre la creación, actividad y estructura organizativa del FGCT véase RAMÍREZ MORÁN, D. «Foro global contra el terrorismo (GCTF Global counter terrorism forum)». *Documento informativo IEEE 16/2014*. Recuperado de <http://www.ieee.es/> (último acceso 28/06/2019); FRIEYRO, M. «Evolución y estrategias del terrorismo yihadista. Mecanismos de captación y medidas para combatirlo». *Documento de Opinión IEEE 29/2019*. Recuperado de <http://www.ieee.es/> (último acceso 28/06/2019).

51 Las propuestas elaboradas por el Prison and Probation Working Group pueden consultarse en https://ec.europa.eu/commission/index_en (último acceso 28/06/2019).

52 Dichos principios aparecen recogidos en el art. 4.2 de la LSN, junto con los de unidad de acción, sostenibilidad en el uso de los recursos, capacidad de resistencia y recuperación, coordinación y colaboración.

campo de acción del objetivo de la seguridad nacional, es necesario delimitar ciertos ámbitos de especial interés para esta. Por ello el artículo 10 de la LSN considera como tales «aquellos que requieren una atención específica por resultar básicos para preservar los derechos y libertades, así como el bienestar de los ciudadanos, y para garantizar el suministro de los servicios y recursos esenciales».

Tal y como señalamos en el epígrafe anterior los objetivos securitarios y reinser-tadores de la prisión se reflejan en la acción destinada al mantenimiento de la seguridad nacional, dado que, de un modo u otro, dichas metas inciden en los derechos fundamentales de la sociedad intra y extra penitenciaria. Así pues, la prisión debe ser entendida como un ámbito de especial interés. El sistema penitenciario en su conjunto es uno de los instrumentos, a través de los cuales, el Estado puede hacer frente a las amenazas provenientes de la comisión de hechos delictivos⁵³.

La institución penitenciaria condensa entre sus muros a una masa de población perteneciente a diversos espectros de la realidad criminal, en los que se engloban desde la delincuencia individual, hasta grupos organizados o terroristas con capacidad operativa a nivel internacional. La retención y custodia de estos sujetos permite su monitorización las veinticuatro horas del día, posibilitando así el acopio de una cantidad muy relevante de información. Nos adentramos, pues, en el terreno de la inteligencia. El concepto de inteligencia, relacionado con la seguridad nacional, ha recibido diversas definiciones. En el año 1949, para Kent⁵⁴ sería el conocimiento, suministrado por los servicios de inteligencia, a partir del cual las administraciones civiles y militares han de adoptar decisiones tendentes a proteger los intereses internacionales y el bienestar de la nación. Para el Centro Nacional de Inteligencia sería «el resultado de valorar, analizar, integrar e interpretar la información»⁵⁵. Llavador Piqueras y Llavador Cisternes⁵⁶ la conceptualizan como:

«La información que se ha gestionado, se ha tratado, se ha procesado con métodos científicamente idóneos y que se transforma en conocimiento que se ofrece a sus destinatarios legales, generalmente el presidente del gobierno o altas autoridades gubernamentales (civiles o militares)».

De las tres definiciones transcritas podemos colegir que información e inteligencia poseen un estrecho nexo, de tal modo que la información constituye el punto de partida para la elaboración de la inteligencia⁵⁷.

53 SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D. *Op. cit.*, p. 10.

54 KENT, S. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton University Press, 2015, pp. 3-10.

55 Definición publicada por el Centro Nacional de Inteligencia en su web. Disponible en https://www.cni.es/es/preguntasfrecuentes/pregunta_010.html?pageIndex=10&faq=si&size=15. Consultada el 30/04/2019.

56 LLAVADOR PIQUERAS, J. y LLAVADOR CISTERNES, H. *El régimen jurídico de los servicios de inteligencia en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, p. 30.

57 LLAVADOR PIQUERAS, J. y LLAVADOR CISTERNES, H. *Op. cit.*, p. 30.

A partir del concepto amplio de inteligencia surge una subcategoría: la inteligencia criminal. Según SANSÓ-RUBERT esta:

«No es más que un tipo de inteligencia útil para obtener, evaluar e interpretar información y difundir la inteligencia necesaria para proteger y promover los intereses nacionales de cualquier naturaleza (políticos, comerciales, empresariales), frente al crimen organizado, al objeto de prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de aquellas actividades delictivas, grupos o personas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, pongan en riesgo, amenacen o atenten contra el ordenamiento constitucional, los derechos y libertades fundamentales».

La inteligencia criminal no está atribuida a un concreto órgano estatal; al contrario, su extenso cometido, unido a su carácter proactivo, abocan a que en ella participen diferentes entes como las fuerzas y cuerpos de seguridad, los servicios de vigilancia aduanera o las instituciones penitenciarias. El hecho de que la inteligencia criminal obtenga parte de su información dentro del entorno carcelario, no nos debe llevar a la confusión terminológica de denominarla inteligencia penitenciaria. Este último concepto queda circunscrito a

«... la gestión y protección, directa o indirecta, del sistema penitenciario (reclusos, infraestructuras, clasificación de presos, estrategias institucionales, política penitenciaria) y con la seguridad de sus integrantes (personal), tanto dentro de la institución como fuera de la misma, apoyando las iniciativas de seguridad pública»⁵⁸.

La inclusión de la prisión dentro de la arquitectura estatal destinada al mantenimiento de la seguridad nacional, como fuente de información e inteligencia, fue recogida por primera vez, de modo explícito, a nivel normativo en el año 2011. La modificación operada en el RP en la citada fecha, a través de *Real Decreto 419/2011, de 25 de marzo*⁵⁹ (en adelante RD 419/2011) incluía la siguiente afirmación en su exposición de motivos:

«El sistema penitenciario es uno de los instrumentos a disposición del Estado para hacer frente a las amenazas y riesgos para la seguridad provenientes, especialmente, del terrorismo y de la delincuencia organizada. Junto a las acciones de persecución y protección, la prevención exige la elaboración de una estrategia articulada de mejora de los servicios de información e inteligencia, así como la aprobación de normas organizativas de vigilancia, control e intervención ante intentos de los reclusos de dar continuidad a las actividades delictivas en los centros penitenciarios».

⁵⁸ SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D. *Op. cit.*, pp. 11 y 12.

⁵⁹ RD 419/2011, de 25 de marzo, por el que se modifica el Reglamento Penitenciario, aprobado por el RD 190/1996, de 9 de febrero. *BOE* n.º 73, de 26 marzo.

La incorporación del sistema estatal de prisiones a la nómina de recursos que fornicen de información e inteligencia no es un mecanismo exclusivo de España. Otros Estados, como Suecia o Reino Unido, también están desarrollando labores de inteligencia criminal en el interior de sus establecimientos penitenciarios. Así, el Servicio Sueco de Prisiones y Libertad Condicional y la Extremist Unit, integrada en el NOMS Security Group, de Reino Unido, elaboran inteligencia a partir de los datos obtenidos de la monitorización de los reclusos vinculados con el terrorismo y el extremismo violento.

La gran mayoría de la información recabada en el medio penitenciario proviene de fuentes humanas, es decir de los propios reclusos. El manejo de este tipo de fuentes en un medio cerrado, como es el carcelario, presenta notables ventajas y, al mismo tiempo, serios inconvenientes⁶⁰. Como aspecto positivo, puede reseñarse el hecho de que el carácter hermético y reglado del contexto prisional facilita un mayor control y previsión sobre el proceso de obtención de información. La vida cotidiana del interno ha de desenvolverse, forzosamente, en las diferentes estancias del recinto carcelario. Sus posibles salidas autorizadas del mismo son conocidas con suficiente antelación. Además, todas las actividades del recluso están sujetas a un determinado horario. En consecuencia, la fuente, en todo momento, se encuentra fácilmente localizable por los funcionarios encargados de la obtención de datos. Empero, esa rigidez de la vida en prisión se torna un obstáculo ante las eventuales necesidades de flexibilización del proceso de acopio de información⁶¹.

Las medidas de seguridad interior

La seguridad de los establecimientos penitenciarios, tradicionalmente, ha englobado dos proyecciones de la misma: la interior y la exterior. Estas aparecen reguladas, respectivamente, en las secciones I y II del capítulo VIII del título II del RP.

La seguridad exterior presenta una clara vocación de protección de la sociedad extrapenitenciaria y del propio Estado, en su faceta de titular de la justicia. Con ella se trata de evitar la evasión de los reclusos y, por extensión, la comisión de nuevos delitos. Este tipo de seguridad manifiesta, igualmente, una misión de preservación de la realización de la justicia, toda vez que su misión es la obstaculización del incumplimiento

60 Los pros y los contras del uso de información e inteligencia en la lucha antiterrorista no se circunscriben exclusivamente al ámbito carcelario. El traslado a la ejecución penal de todo ese valioso material, así como la protección de las fuentes humanas implicadas, son unos de los principales problemas. En este sentido el *Memorandum de Rabat sobre buenas prácticas en la lucha contra el terrorismo en el sector de la ejecución penal*, elaborado por el FGCT, aporta una serie de recomendaciones para la protección de la información, así como de sus fuentes, y su posterior traslado al proceso judicial penal.

61 SOLER PRIETO, C. «Aplicación en instituciones penitenciarias de la inteligencia criminal: manejo de fuentes humanas». *VIII Jornadas ATIP Almagro 2014*. Cáceres: ATIP (Asociación de Técnicos Superiores de Instituciones Penitenciarias), 2014, pp. 194 y ss.

de las sentencias y de las resoluciones judiciales, mediante las que se imponen medidas restrictivas de la libertad ambulatoria⁶². La competencia en esta materia es atribuida, por el artículo 63.1 del RP, a las fuerzas y cuerpos de seguridad o, en su caso, a los cuerpos de policía de las comunidades autónomas. Si bien esta manifestación exterior de la seguridad penitenciaria presenta una clara imbricación en la seguridad nacional, de su práctica resulta difícil la obtención de información que, una vez analizada, pueda dar lugar a inteligencia criminal. En todo caso, las estrategias o protocolos de seguridad exterior habrán de ser elaborados a partir –entre otros elementos– de los resultados proporcionados por la inteligencia criminal.

Con la seguridad interior la Administración Penitenciaria persigue tres objetivos. Primero, asegurar la retención y custodia de los reclusos. Segundo, proteger la indemnidad de los derechos fundamentales de la comunidad carcelaria, que puedan verse amenazados en el interior de los establecimientos. A estos efectos, por comunidad carcelaria entendemos no solo a los penados y preventivos, sino también a los funcionarios que deben desarrollar su trabajo dentro de las prisiones y respecto de los cuales el Estado tiene un deber de protección. En tercer lugar, la seguridad interior va a contribuir a impedir que determinados internos continúen con sus actividades criminales en el interior de la cárcel, o que instrumentalicen la institución para la captación de nuevos integrantes para su organización delictiva. Estos dos últimos supuestos nos remiten a dos fenómenos criminales concretos, como son la delincuencia organizada y el terrorismo, particularmente el de etiología yihadista⁶³. El problema de la radicalización yihadista en prisión no es nuevo para España. Hace casi 15 años, concretamente en 2004, las fuerzas y cuerpos de seguridad desmantelaban –en la conocida como Operación Nova⁶⁴– una red de adoctrinamiento islámico radical, con epicentro en el centro penitenciario de Topas y ramificaciones en otros presidios españoles. En el último lustro, tanto la Guardia Civil como la Policía Nacional, han tenido que redoblar sus esfuerzos en esta materia, llevando a cabo diversas operaciones en el interior de los centros penitenciarios, a través de las cuales han logrado desarticular exitosamente varias células terroristas. Así, en noviembre de 2015 la Policía Nacional –dentro de la denominada Operación Khalya⁶⁵– ponía de

62 FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. y NISTAL BURÓN, J. *Manual de Derecho Penitenciario*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2012, p. 476.

63 Sobre la prisión como entorno físico de radicalización y reclutamiento del terrorismo yihadista vid. CAROU-GARCÍA, S. «Terrorismo yihadista y prisión: políticas penitenciarias de contención y prevención». En Pérez Cepeda, A. I. (dir.). *Actas del Seminario Internacional. El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Salamanca: Ratio Legis, 2017, pp. 197-207.

64 La Operación Nova concluyó con la sentencia n.º 6/2008 de la Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección 3.ª, de 27 de febrero de 2008. La citada resolución condenaba a 20 de los 30 acusados. Siete meses después, sin embargo, el Tribunal Supremo absolvió a la mayoría de los condenados. No obstante, el Tribunal Supremo reconoció la existencia de una red penitenciaria estructurada de adoctrinamiento islamista radical. Véase Tribunal Supremo, Sección 1.ª, sentencia n.º 618/2008, de 7 de octubre 2008.

65 *El País* (23/11/2015). Recuperado de https://elpais.com/politica/2015/11/23/actualidad/1448288775_209536.html (última consulta 28/06/2019).

manifiesto, una vez más, que en el interior de una prisión española existía una célula yihadista que trataba de captar, entre los internos que cumplían condenas por otros delitos, nuevos terroristas para el grupo Estado Islámico. En octubre de 2018 la Guardia Civil –en la llamada Operación Escribano⁶⁶– detenía a 25 reclusos que conformaban una red de reclutamiento yihadista que operaba en 17 centros penitenciarios. En febrero del presente año la Policía Nacional detenía a 5 reclusos, de los centros penitenciarios Madrid III y Mansillas de la Mulas, que actuaban como agentes de adoctrinamiento y captación yihadista en el interior de las prisiones⁶⁷.

La consecución de las tres finalidades penitenciarias, antes aludidas, requiere la implementación de estrategias de actuación eficaces, para cuyo diseño resulta imprescindible recabar información. En la obtención de datos útiles para esa denominada seguridad interior –que a la postre tiene una indudable influencia en el exterior, ya que trata de inocular la criminalidad– adquieren especial relevancia las medidas reguladas por el artículo 65 del RP. Estas se concretan en la observación de los internos, los recuentos de población reclusa, los registros, los cacheos, las requisas, los controles, los cambios de celda, la asignación adecuada de destinos y las actividades y cautelas propias de las salidas tanto fuera de los módulos como fuera del establecimiento. Como puede observarse, estas actuaciones se proyectan tanto sobre la persona del recluso, como sobre las instalaciones del recinto carcelario.

La variable intensidad de las mismas se hace depender de la peligrosidad de los internos, de tal manera que se producirá un agravamiento en relación con internos pertenecientes a grupos terroristas, delincuencia organizada o aquellos calificados como de peligrosidad extrema⁶⁸. La intensificación de las medidas de seguridad interior encuentra su límite en la observancia de los principios de proporcionalidad y necesidad, así como en el respeto a la dignidad y los derechos fundamentales, impuestos por el artículo 71 del RP, al que efectúa una remisión el propio artículo 65.2. Es imprescindible que el agravamiento de las medidas de seguridad esté rodeado de limitaciones. La exacerbación de los aspectos securitarios en el interior de las prisiones puede conllevar efectos perjudiciales. La dinámica de los centros penitenciarios implica la repetición continuada de múltiples actividades, entre ellas las relacionadas con la seguridad. La rutina en la ejecución de las tareas de vigilancia y control puede conllevar una pérdida de perspectiva, en relación con los principios de necesidad y proporcionalidad de la medida, ya que la mecanización impide la adaptación a las circunstancias o al contexto⁶⁹. Además, han de tenerse presentes los efectos psicológicos derivados del sometimiento del recluso a unas mayores medidas de control y vigilancia. Bajo unas

66 *El País* (1/10/2018). Recuperado de https://elpais.com/politica/2018/10/01/actualidad/1538422805_284974.html (última consulta 28/06/2019).

67 *VOZPOPULI* (4/02/2019). Recuperado de https://www.vozpopuli.com/espana/deteniso-prision-operacion-contra-radicalizacion-yihadista_o_1215479695.html (última consulta 28/06/2019).

68 CAROU-GARCÍA, S. *Op. cit.*, p. 171.

69 ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F. J. y RODRÍGUEZ RAMIREZ, V. *Op. cit.*, p. 222.

condiciones extremas de control los internos tienen pocas vías de ejercer su autonomía personal, por lo que se vuelven totalmente dependientes de la institución penitenciaria, lo que puede convertirlos en disfuncionales para una vida en sociedad⁷⁰.

La competencia para la ejecución de medidas de seguridad interior corresponde, según lo previsto por el artículo 64 del RP, a los funcionarios de los cuerpos de instituciones penitenciarias. Se entiende que esta referencia abarca cualquier funcionario integrado en cualquiera de los siete cuerpos existentes en la actualidad, esto es, Ayudantes, Especial, Técnicos Sanitarios, Facultativo, Técnico y Capellanes⁷¹. En consecuencia, a nivel teórico, todos estos colectivos podrían actuar como obtenedores de información, a efectos de elaboración de inteligencia criminal. Empero, en la práctica, esta función queda circunscrita principalmente en torno al Cuerpo de Ayudantes. Los códigos deontológicos o el secreto profesional, que presiden la labor de algunos trabajadores penitenciarios, podría resultar difícilmente compaginable con la tarea de obtención de información de fuentes humanas. No debemos olvidar que una instrumentalización total del recluso, como fuente de información, desposeyéndolo de su condición de ser humano y de sus derechos más básicos, nos colocaría en posicionamientos propios de un derecho penitenciario del enemigo⁷².

El apartado tercero del artículo 65 RP –incluido por la reforma operada por el RD 419/2011– faculta a la Administración Penitenciaria para la creación de grupos especializados de funcionarios, destinados a la puesta en práctica de las medidas de seguridad interior. Son los denominados «grupos de control y seguimiento», enfocados principalmente a la gestión penitenciaria de la delincuencia organizada y terrorista y, por tanto, a la obtención de datos relevantes sobre las mismas. Dichos grupos fueron creados, en 2007 mediante una instrucción reservada. A partir de la reforma de 2011, pasan a estar previstos y regulados, de modo explícito, a nivel reglamentario. Como elemento de coordinación, a nivel de Servicios Centrales, se creó el *Grupo Central de Coordinación, Recepción y Transmisión de la Información*. Su misión se centra en elaborar e integrar toda la información remitida por los centros, con la finalidad de

70 SHALEV, S. *Libro de referencia sobre aislamiento solitario*. Oxford: Universidad de Oxford, 2009, pp. 30-31.

71 CAROU-GARCÍA, S. *Op. cit.*, p. 173.

72 El controvertido modelo del derecho penal del enemigo tiene su origen en JAKOBS, G. «Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutverletzung». *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, n.º 97. 1985, pp. 751 y ss. La bibliografía sobre esta cuestión resulta inabarcable, por lo que sin ánimo exhaustivo citaremos: CANCIO MELIÁ, M. «De nuevo: ¿"Derecho Penal" del enemigo?». En Jakobs, G. y Cancio Melia, M. *Derecho penal del enemigo*. Madrid: Civitas, 2003, pp. 57 y ss.; SILVA SÁNCHEZ, J. M. *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. Madrid: Civitas, 2001, pp. 163 ss.; GRACIA MARTÍN, L. «Sobre la negación de la condición de persona como paradigma del "derecho penal del enemigo"». *Revista General de Derecho Penal*, n.º 2. 2004; PORTILLA CONTRERAS, G. «El derecho penal y procesal del "enemigo". Las viejas y nuevas políticas de seguridad frente a los peligros internos-externos». En ZUGALDÍA ESPINAR, J. M. y LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, J. (coords.). *Dogmática y ley penal. Libro homenaje a Enrique Bacigalupo*, tomo I. Madrid: Marcial Pons, 2004.

obtener inteligencia y realizar las labores de difusión de información a las unidades y áreas implicadas⁷³.

El Fichero de Internos de Especial Seguimiento

El objeto central de la actuación de los grupos de control y seguimiento lo constituyen aquellos internos relacionados, de un modo u otro, con unas de las principales amenazas para la seguridad nacional, esto es la delincuencia organizada y la criminalidad terrorista⁷⁴. La información relativa a estos reclusos se encuentra sistematizada, almacenada y ordenada en el Fichero de Internos de Especial Seguimiento (en adelante FIES).

La creación de este fichero, así como sus ulteriores modificaciones a nivel normativo, obedecen a los retos securitarios que, para la Administración Penitenciaria, representan las nuevas formas de criminalidad⁷⁵. En el año 1989, mediante Orden Circular (en adelante OC) 13/11/1989, se puso en marcha un programa especial de seguimiento y control destinado a internos vinculados a bandas armadas. Dos años después, la OC 06/03/1991, extendía dicho programa a otros dos colectivos penitenciarios: por una parte, aquellos reclusos considerados como especialmente peligrosos a efectos de aplicación del artículo 10 de la LOGP; por otra parte, aquellos internos relacionados con actividades organizadas de narcotráfico⁷⁶. La OC 06/03/1991 ordenaba sistematizar todos los datos obtenidos en un único fichero⁷⁷, dando lugar, de este modo, a la creación del FIES. En 1996 la Administración Penitenciaria procede a efectuar una armonización de la dispersa regulación del FIES, en virtud de lo dispuesto por la disposición transitoria cuarta del RP. Esta refundición normativa se articula a través de la Instrucción 21/1996.

Las limitaciones de derechos derivadas de la inclusión de los internos en el FIES habían sido denunciadas ante los tribunales de justicia en varias ocasiones. En 2009 el TS

73 SOLER PRIETO, C. *Op. cit.*, p. 202; COMISIONES OBRERAS. *Informe sobre la situación actual de las instituciones penitenciarias*, 2016, p. 23. Disponible en www.fsc.ccoo.es/dce0084362d95f6e112a21f118a82453000050.pdf. Consultado el 30/04/2019.

74 El desafío que suponen la delincuencia organizada y la delincuencia terrorista para la seguridad nacional, queda puesto de manifiesto en el último *Informe anual de Seguridad Nacional*, correspondiente al año 2018. Disponible en <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala.../informe-anual-seguridad-nacional-2018>. Última consulta 30/04/2019.

75 Sobre la evolución normativa del FIES vid. CAROU-GARCÍA, S. «La controvertida historia del Fichero de Internos de Especial Seguimiento: desde su nacimiento hasta la actualidad». En GONZÁLEZ GARCÍA, A. y FERNÁNDEZ BERMEJO, D. (coords.). *Cuestiones penitenciarias actuales. Criminología, derecho y práctica*. Madrid: Centro de Estudios Financieros, 2018, pp. 91-98.

76 ARRIBAS LÓPEZ, E. «Fichero de Internos de Especial Seguimiento (FIES) y régimen cerrado». *La ley penal: Revista de Derecho penal, procesal y penitenciario*, n.º 72. 2010, p. 193.

77 ARRIBAS LÓPEZ, E. *Op. cit.*, p. 194.

se pronuncia en relación a la regulación administrativa del FIES. La STS, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de 17 de marzo de 2009, declaró la nulidad del controvertido apartado primero de la I 21/1996, rubricado: «Normas de seguridad, control y prevención de incidentes relativas a internos muy conflictivos y/o inadaptados». En la citada resolución, el TS (FJ 2) concluyó que la afectación de derechos ocasionada por ese apartado «excede del cometido y finalidad de los denominados “reglamentos administrativos o de organización” para adentrarse en el ámbito reservado a la ley y a sus reglamentos ejecutivos, rodeados estos de unas garantías en su elaboración y requisitos de publicidad de los que aquella carece».

Conviene matizar que la citada resolución del TS en ningún caso entra a discutir la legalidad de la existencia del FIES, en cuanto instrumento de acopio y sistematización de información. Consideramos que nada hay de reprochable jurídicamente en la creación de un fichero administrativo, en el que se recojan datos relativos a los reclusos potencialmente desestabilizadores del orden penitenciario. Su existencia actualmente está amparada legalmente por las previsiones contenidas en el capítulo III del título I del RP –rubricado «Protección de los datos de carácter personal de los ficheros penitenciarios»–, así como por la normativa específica de protección de datos de carácter personal, establecida por la *Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales*⁷⁸. A estas dos normas habría que sumar la *Orden del Ministerio del Interior 1202/2011, de 4 de mayo, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal del Ministerio del Interior*. Por su parte, el actual artículo 6.4 del RP despeja cualquier tipo de duda en relación con la posible injerencia regimental del FIES a día de hoy, al disponer que:

«La Administración Penitenciaria podrá establecer ficheros de internos que tengan como finalidad garantizar la seguridad y el buen orden del establecimiento, así como la integridad de los internos. En ningún caso la inclusión en dicho fichero determinará por sí misma un régimen de vida distinto de aquel que reglamentariamente corresponda».

La vigente regulación administrativa del FIES la encontramos en la Instrucción 12/2011 que estructura el fichero alrededor de cinco colectivos⁷⁹:

- El FIES I CD (*Control Directo*) incluye internos especialmente conflictivos y peligrosos, protagonistas e inductores de alteraciones regimentales muy graves que hayan puesto en peligro la vida o la integridad de los funcionarios, autoridades, otros internos o personal ajeno a la institución, tanto dentro como fuera del centro, con ocasión de salidas para traslados, diligencias u otros motivos. Las características de estos reclusos coinciden con aquellas establecidas,

⁷⁸ BOE nº. 294, de 6 de diciembre de 2018.

⁷⁹ CAROU-GARCÍA, S. «La controvertida historia del Fichero de Internos de Especial Seguimiento: desde su nacimiento hasta la actualidad». *Op. cit.*, pp. 94 y ss.

- por el artículo 91.3 del RP, como tributarias del destino a los departamentos especiales.
- El FIES 2 DO (*Delincuencia Organizada*) incluye una definición algo más precisa de los internos englobados por él. Se alude a reclusos ingresados en relación con delitos cometidos en el seno de organizaciones o grupos criminales, conforme a los conceptos fijados en los artículos 570 bis y ter del Código Penal⁸⁰, «tanto si se trata de delitos independientes relacionados con la participación en los mismos, cuanto si en la tipificación de las infracciones se ha previsto específicamente un subtipo agravado por pertenencia a organización, así como internos de alto potencial de peligrosidad ingresados por su vinculación con asociaciones ilícitas».
 - El FIES 3 BA (*Bandas Armadas*) engloba a los reclusos «ingresados por vinculación a bandas armadas o elementos terroristas, y aquellos que, de acuerdo con los informes de las fuerzas de seguridad, colaboran o apoyan a estos grupos». Es de destacar, en este caso, la mención efectuada a los informes de las fuerzas de seguridad, hecho que no se produce en la descripción de los otros colectivos integrantes del FIES, en los que se alude a los delitos que han dado lugar a la entrada en prisión y que, en consecuencia, su comisión ha sido verificada en sede judicial.
 - El FIES 4 FS (*Fuerzas de Seguridad y Funcionarios de Instituciones Penitenciarias*) incluye a los internos que pertenecen o han pertenecido a estos colectivos profesionales, al exigirse durante su internamiento determinadas cautelas.
 - El FIES 5 CE (*Características Especiales*) alberga un colectivo heterogéneo de internos, cuyo denominador común lo constituye la necesidad de un especial seguimiento, por razones de seguridad. Está compuesto por los siguientes casos:
 - a) «Internos con un historial penitenciario de alta conflictividad, evasiones o violencia grave».
 - b) «Autores de delitos graves contra las personas, la libertad sexual o relativos a la corrupción, que hayan generado gran alarma social».
 - c) «Pertencientes o vinculados a colectivos o grupos violentos». La alusión a un concepto indeterminado como colectivos o grupos violentos, permite ubicar en este grupo a aquellos internos que no tengan encaje estricto en el FIES 2 DO y el FIES 3 BA.
 - d) «Internos que, sin estar procesados o condenados por terrorismo islamista, destaquen por su fanatismo radical, por su afinidad al ideario terrorista y por liderar o integrar grupos de presión o captación en el centro penitenciario». Coincidiría este colectivo con los, denominados por la Instrucción 8/2014 –reguladora del Nuevo Programa para la prevención de la radicalización en los Establecimientos Penitenciarios– como GRUPO B

⁸⁰ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE n.º 281, de 24 de noviembre de 1995.

y GRUPO C, que posteriormente fueron rebautizados por la Instrucción 2/2016 –en la que se establece el Programa Marco de intervención en radicalización violenta con internos islamistas– como FIES B y FIES C.

- e) «Condenados por el Tribunal Penal Internacional».
- f) «Colaboradores de la justicia contra bandas terroristas u otras organizaciones criminales». En este punto se aprecia, al igual que en el FIES 4 FS una finalidad protectora, ya que estos internos pueden ser objeto de actos de venganza por parte de los grupos criminales que ayudaron a llevar ante la justicia.

Conclusiones

El universo penitenciario ha padecido una marginación constante –salvo muy honrosas excepciones– en las investigaciones académicas, principalmente en las emanadas desde la ciencia jurídica. La mayoría de los estudios han tomado como punto de referencia la reinserción y la reeducación de los penados. Siendo indiscutible la necesidad de que la reinserción y la reeducación estén presentes en la estrategia de actuación de la institución carcelaria, no es menos cierto que hay otras potencialidades de la prisión que merecen un análisis doctrinal. Tal es el caso de la incidencia de la ejecución penitenciaria en el ámbito de la seguridad nacional; así como del rol que aquella está llamada a desempeñar en la citada materia dentro de un Estado democrático y de derecho.

El artículo 3 de la LSN entiende por seguridad nacional «la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos». La norma acoge una conceptualización ampliacionista, que trasluce una visión dinámica, global e interdisciplinar. En ella la prisión también posee ciertas virtualidades, que pueden ser empleadas por el Estado, en aras a la consecución de ese difícil objetivo englobado por la seguridad nacional.

La seguridad nacional puede entenderse como una manifestación, a nivel colectivo, del derecho fundamental a la seguridad, proclamado por el artículo 17 de la CE. A nivel teórico, este estaría configurado como aquel estado de normalidad mínima, imprescindible para la realización efectiva de los derechos del individuo. Así, pues, la seguridad resulta ser la condición indispensable para la preservación del orden constitucional –protector a su vez de los restantes derechos– y, en último término, de la libertad de la persona.

Las finalidades atribuidas por la legislación española a la prisión tienen su reflejo en la esfera de la seguridad nacional, siendo plenamente compatibles con ella. La reinserción social y la reeducación, concebidas como criterio orientador de la ejecución de la pena de prisión y plasmadas en el artículo 25.2 de la CE, también tienen su incidencia en este campo. Si la misión de la seguridad nacional consiste en conjurar, en la medida de lo posible, aquellos factores generadores de riesgo, siendo la criminalidad

uno de ellos, la evitación de la reiteración delictiva –a la que tienden la reinserción y la reeducación– debe formar parte del acervo de medidas destinadas a este fin. Por su parte, la retención y custodia de los detenidos, presos y penados, encomendada a la institución penitenciaria por el artículo 1 de la LOGP, igualmente contribuyen a la preservación de la seguridad nacional, proyectándose tanto en el interior de los establecimientos carcelarios, como en el exterior de los mismos. Esta manifestación de la prevención especial negativa persigue mantener el orden y la seguridad intrapenitenciarios, necesarios para preservar la indemnidad de los derechos fundamentales de los internos, que no hayan sido afectados por la condena, cuya protección tiene encomendada el Estado. La población penitenciaria no pierde su estatus de ciudadano con la entrada en prisión, manteniendo intactos aquellos derechos fundamentales cuyo efectivo ejercicio no interfiera con la ejecución de la pena de prisión. En consecuencia, esa acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, configurada por el artículo 3 de la LSN, incluye también a aquel sector de la ciudadanía que se encuentra cumpliendo condena. A estos efectos conviene recordar que la acción coordinada de organizaciones criminales en el interior de un centro penitenciario puede poner en grave riesgo, la vida o la integridad física de los restantes reclusos. En lo relativo a la realidad extracarcelaria, la segregación de los individuos que han lesionado bienes jurídicos de sus conciudadanos contribuye al mantenimiento del derecho fundamental a la seguridad, así como del orden y de la paz social.

Retención, custodia, reinserción y reeducación han de buscar su justo equilibrio para poder contribuir eficazmente a la seguridad nacional.

En el ámbito de elaboración de inteligencia criminal, aspecto inexorablemente unido a la seguridad nacional, la institución penitenciaria también presenta un gran potencial. La retención y custodia permiten la monitorización las veinticuatro horas del día de los internos, posibilitando así el acopio de una cantidad muy relevante de información. En este sentido, la prisión es un medio de obtención de datos que, una vez analizados, dan lugar a la elaboración de inteligencia criminal. La gran mayoría de la información recopilada en el medio penitenciario proviene de fuentes humanas, es decir de los propios reclusos. La aplicación de las medidas, tendentes a mantener la seguridad interior de los centros penitenciarios, enumeradas por el artículo 65 del RP, facilita múltiples referencias sobre las distintas formas de criminalidad. No obstante, la aplicación intensiva de estas medidas encuentra su límite en la observancia de los principios de proporcionalidad y necesidad, así como en el respeto a la dignidad y los derechos fundamentales. El rol de los internos como fuente humana de información ha de estar limitado por el respeto a sus derechos. Como ciudadanos que son los reclusos siguen conservando un patrimonio jurídico irrenunciable, que el Estado tiene el deber de proteger. Por ello las necesidades de información, derivadas del mantenimiento de la seguridad nacional, han de compaginarse con la condición del interno como ser humano, titular de derechos oponibles a la acción estatal. Lo contrario abocaría a una instrumentalización del interno en favor de la consecución de un objetivo securitario, propia de una interpretación del derecho penitenciario desde postulados del derecho penal del enemigo.

El personal destinado a obtener información dentro del medio penitenciario, relevante para la seguridad nacional, es aquel integrante del Cuerpo de Ayudantes. La colaboración de otros profesionales penitenciarios en esta labor, de obtención de información, podría erosionar las exigencias derivadas del secreto profesional o de los códigos deontológicos reguladores de las distintas especialidades. La formación de los funcionarios encargados de las labores de recopilación de datos resulta esencial. Esta debe abarcar, no solo las técnicas propias del manejo de fuentes humanas, sino también los límites jurídicos de esa función. Recordemos que las acciones encaminadas a mantener la seguridad nacional, y por lo tanto la indemnidad del Estado, dejan de ser legítimas cuando ellas mismas socaban los pilares fundamentales del ordenamiento constitucional.

La información obtenida de los reclusos se encuentra sistematizada, almacenada y ordenada en el FIES. La existencia del mismo está amparada legalmente por las previsiones contenidas en el capítulo III del título I del RP –rubricado «Protección de los datos de carácter personal de los ficheros penitenciarios»–, así como por la normativa específica de protección de datos de carácter personal, establecida por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

El concepto omnicompreensivo de seguridad nacional, dibujado por el artículo 3 de la LSN se proyecta sobre múltiples ámbitos, también sobre el penitenciario, el cual por sus especiales características de *institución total*⁸¹, presenta unas condiciones óptimas para contribuir a la preservación de la indemnidad del Estado democrático y de derecho. Empero, hay que tener siempre presente que la realidad carcelaria sigue formando parte del ámbito de aplicación de los derechos fundamentales, proclamados en la Constitución y desarrollados en el resto del ordenamiento jurídico. En consecuencia, seguridad nacional e inviolabilidad de los derechos de los reclusos han de compaginarse armónicamente, para evitar que un ansia desmedida de seguridad acabe por conculcar los valores democráticos que esta trata de proteger.

Bibliografía

ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F. J. y RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V. *Reglamento Penitenciario. Análisis sistemático, comentarios, jurisprudencia*. Madrid: Colex, 2009.

ARRIBAS LÓPEZ, E. «Prisión permanente revisable y reinserción social». *Diario La Ley*, n.º 9144, 2018.

⁸¹ La cárcel constituye uno de los ejemplos paradigmáticos de lo que Goffman denominó como institución total, esto es «lugar de residencia o trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un periodo apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente». Vid. GOFFMAN, E. *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu, 1970, p. 13.

- BALLESTEROS MARTÍN, M. Á. *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2016.
- BÁRCENA COQUI, M. «La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo». *Revista mexicana de política exterior*, n.º 59. 2000.
- BECK, U. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 2006.
- BUZAN, B. y HANSEN, L. *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- CABELLO, A. M. y HORMIGOS RUIZ, J. «La sociedad del riesgo y la necesidad moderna de seguridad». *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, n.º 7. 2005-2006.
- CANCIO MELIÁ, M. «De nuevo: ¿"Derecho penal" del enemigo?». En Jakobs, G. y Cancio Melia, M. *Derecho penal del enemigo*. Madrid: Civitas, 2003.
- CAROU-GARCÍA, S. «El principio de legalidad en el derecho penitenciario español». *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 4. 2017.
- CAROU-GARCÍA, S. «La controvertida historia del Fichero de Internos de Especial Seguimiento: desde su nacimiento hasta la actualidad». En González García, A. y Fernández Bermejo, D. (coords.). *Cuestiones penitenciarias actuales. Criminología, derecho y práctica*. Madrid: Centro de Estudios Financieros, 2018.
- CAROU-GARCÍA, S. «Terrorismo yihadista y prisión: políticas penitenciarias de contención y prevención». En Pérez Cepeda, A. I. (dir.). *Actas del Seminario Internacional. El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Salamanca: Ratio Legis, 2017.
- CAROU-GARCÍA, S. *Primer grado penitenciario y Estado de derecho. El estatus jurídico de los reclusos en régimen de máxima seguridad*. Barcelona: Bosch, 2017.
- COBO DEL ROSAL, M. y QUINTANAR DÍEZ, M. «Comentario al artículo 25. Garantía penal». En Alzaga Villaamil, O. (dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo III. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1996.
- COMISIONES OBRERAS. *Informe sobre la situación actual de las instituciones penitenciarias*, 2016. Disponible en www.fsc.ccoo.es/dceo084362d-95f6e112a21f118a82453000050.pdf (último acceso 28/06/2019).
- DELGADO DEL RINCÓN, L. «El artículo 25.2 CE: algunas consideraciones interpretativas sobre la reeducación y reinserción social como fin de las penas privativas de libertad». *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º extraordinario. 2004.
- FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. y NISTAL BURÓN, J. *Manual de Derecho Penitenciario*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2012.

- FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A. «Ciberamenazas a la seguridad nacional». En González Cussac, J. L. y Cuerda Arnau, M. L. (dirs.). *Nuevas amenazas a la seguridad nacional: terrorismo, criminalidad organizada y tecnologías de la información y la comunicación*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.
- FREEDMAN, L. «International Security: Changing Targets». *Foreign Policy*, n.º 110. 1998, pp. 48-63.
- FRIEYRO, M. «Evolución y estrategias del terrorismo yihadista. Mecanismos de captación y medidas para combatirlo». *Documento de Opinión IEEE 29/2019*. Recuperado de <http://www.ieee.es/> (último acceso 28/06/2019).
- GARCÍA SERVET, R. C. «Introducción general». *Documentos de Seguridad y Defensa*, n.º 63. 2014.
- GOFFMAN, E. *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu, 1970.
- GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. y FLORES GIMÉNEZ, F. «Una metodología para el análisis de las amenazas a la seguridad, la evaluación de las respuestas y su impacto sobre los derechos fundamentales». *Cuadernos de Estrategia*, n.º 188. 2017.
- GRACIA MARTÍN, L. «Sobre la negación de la condición de persona como paradigma del “derecho penal del enemigo”». *Revista General de Derecho Penal*, n.º. 2. 2004.
- JAKOBS, G. «Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutverletzung». *Zeitschrift für die gesammte Strafrechtswissenschaft*, n.º 97. 1985.
- JORDAN, A. y TAYLOR, W. *American National Security, Policy and Process*. Londres: Hopkins University Press, 1984.
- KENT, S. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton University Press, 2015.
- KOŁODZIEJ, E. A. «Renaissance in Security Studies? Caveat Lector!». *International Studies Quarterly*, vol. 36, n.º 4. 1992, pp. 421-438.
- LANDA GOROSTIZA, J. M. «Fines de la pena en fase de ejecución penitenciaria: reflexiones a la luz de la prisión permanente revisable». *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3.ª Época, n.º 18. 2017.
- LASWELL, H. *National Security and Individual Freedom*. New York: Mc Graw-Hill Book, 1950.
- LLAVADOR PIQUERAS, J. LLAVADOR CISTERNES, H., *El régimen jurídico de los servicios de inteligencia en España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.
- LUSTGARDEN, L./ LEIGH, I., *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*, New York: Oxford University Press, 1994.
- MAPELLI CAFFARENA, B., *Principios fundamentales del sistema penitenciario español*, . Barcelona: Bosch, 1983.

- MASLOW, A. H. *Motivación y personalidad*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, 1991.
- MOLOEZNIK, P. «Seguridad Nacional». En Díaz Fernández, A. M. (dir.). *Conceptos fundamentales de inteligencia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.
- MORALES MORALES, S. «La resiliencia en el marco del sistema de seguridad nacional». *Cuadernos de Seguridad y Defensa*, n.º 77. 2018.
- MUTIMER, D. «Beyond Strategy: Critical Thinking on the New Security Studies». En SNYDER, C. A. (ed.). *Contemporary Security and Strategy*. Basingstoke: Palgrave, 2008, pp. 34-59.
- PAREDES CASTAÑÓN, J. M. «La seguridad como objetivo político-criminal del sistema penal». *Eguzkilore*, n.º 20. 2006.
- PAREJO ALFONSO, L. «Sobre el binomio libertad y seguridad en el derecho». *Iusta*, n.º 45. 2016.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. «La Constitución española y la seguridad». En Cavino, M. y Losano, M. G. / Tripodina, C. (edit.). *Lotta al terrorismo e tutela dei diritti costituzionali, Atti del Convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo. Alessandria, Università degli Studi, 9 maggio 2008*. Torino: Giappichelli, 2009.
- PORTILLA CONTRERAS, G. «El derecho penal y procesal del “enemigo”. Las viejas y nuevas políticas de la seguridad frente a los peligros internos-externos». En Zugaldía Espinar, J. M. y López Barja de Quiroga, J. (coords.). *Dogmática y Ley penal. Libro homenaje a Enrique Bacigalupo*, tomo I. Madrid: Marcial Pons, 2004.
- RAMÍREZ MORÁN, D. «Foro global contra el terrorismo (GCTF Global counter terrorism forum)». *Documento informativo IEEE 16/2014*. Recuperado de <http://www.ieee.es/> (último acceso 28/06/2019).
- SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D. «Inteligencia criminal y sistemas penitenciarios: algunas reflexiones». *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios sobre Seguridad*, n.º 15. 2014.
- SANZ Y CALABRIA, A. «¿Por qué a la señora María le importa un rábano la estrategia de seguridad nacional?». *Documentos de Seguridad y Defensa*, n.º 63. 2014.
- SEGOVIA BERNABÉ, J. L. «Problemática en torno a la reinserción social». *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º 17. 2003.
- SHALEV, S. *Libro de referencia sobre aislamiento solitario*. Oxford: Universidad de Oxford, 2009.
- SILVA SÁNCHEZ, J. M. *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. Madrid: Civitas, 2001.
- SOLER PRIETO, C. «Aplicación en instituciones penitenciarias de la inteligencia criminal: manejo de fuentes humanas». *VIII Jornadas ATIP Almagro 2014*.

Cáceres: ATIP (Asociación de Técnicos Superiores de Instituciones Penitenciarias), 2014.

TÉLLEZ AGUILERA, A. «Retos del siglo XXI para el sistema penitenciario español». *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LII, 1999.

ULLMAN, R. «Redefining Security». *International Security* 8, vol. 8, n.º 1. 1983, pp. 129-153.

WAEBER, O. «Securitization and Desecuritization». En Lipschutz, R. D. (ed.). *On security*. New York: Columbia University Press, 1998, pp. 46-86.

WALT, S. M. «International Relations: One World, Many Theories». *Foreign Policy*, n.º 110. 1998, pp. 29-46.

Artículo recibido: 6 de mayo de 2019.

Artículo aceptado: 19 de junio de 2019.

José Luis Juan Conesa

Investigador predoctoral, Universidad de Murcia

Correo: joseluis.juan@um.es

Corea del Norte y Estados Unidos: un análisis desde la teoría de las relaciones internacionales

North Korea and the United States: An analysis from the theory of international relations.

Resumen

Las tensiones entre Estados Unidos y Corea del Norte han crecido especialmente con la llegada de la Administración Trump al poder, obligando al Consejo de Seguridad a imponer las sanciones más duras al régimen coreano desde que continuase con su programa nuclear y dando pie a un intercambio de declaraciones que algunos vaticinan como el preámbulo de una guerra nuclear. Atendiendo a la teoría de las relaciones internacionales trataremos de explicar el comportamiento de estos dos actores internacionales que en los medios de comunicación, y también en boca de algunos líderes políticos, suele limitarse al análisis meramente psicológico.

Palabras clave

Corea del Norte, Estados Unidos, Kim Jong Un, Donald Trump, armas nucleares, relaciones internacionales.

Abstract

The tensions between United States and North Korea has grow up specially with the arrived of Trump's Administration to power, obligating Security Council to put harsh sanctions to regime since it continuous with his nuclear program and with a exchange of statements that somebody see like the beginning of a nuclear war. Looking International Relations Theory we will try to explain the international actors' behavior that in media, and also through politicians' statements, used to limitate to psychological analysis.

Keywords

North Korea, United States, Kim Jong Un, Donald Trump, Nuclear Weapons, International Relations.

Citar este artículo:

JUAN CONESA, J. L. «Corea del Norte y Estados Unidos: un análisis desde la teoría de las relaciones internacionales». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, número 14. 2019, pp- 103-138.

Introducción

«Estados Unidos tiene una gran fortaleza y paciencia, pero, si se ve obligado a defenderse asimismo o a sus aliados, no tendremos más remedio que destruir totalmente a Corea del Norte», decía Donald Trump en su discurso ante la 72.^a la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2017¹. Un discurso incendiario, que no ha escapado a la crítica; algunos analistas incluso lo han calificado como insólito, ya que el presidente estadounidense amenazaba con la completa destrucción de un miembro de la ONU en el mismísimo pódium de la Asamblea². No era la primera vez que el líder estadounidense amenazaba a Corea del Norte, semanas atrás ya dijo que, si fuera necesario, los trataría con «fuego y furia»³.

Desde que Corea del Norte realizara su primer ensayo nuclear en el año 2006, la escalada del conflicto, especialmente entre Pyongyang y Washington, no ha dejado de crecer⁴. No obstante, las tensiones entre Corea del Norte y Estados Unidos vienen de lejos, décadas atrás, cuando la división de la península coreana en dos Estados, tras la Segunda Guerra Mundial, dio lugar a un Estado socialista en el norte y a uno capitalista en el sur. La guerra entre las dos Coreas en 1950 escenificó esta división y la protección que Estados Unidos concedería a Seúl y que se extiende hasta la actualidad redundó en ella⁵. Cuatro Administraciones estadounidenses en tiempos recientes (Clinton, Bush, Obama y Trump) han tenido que encarar el problema del desarrollo nuclear norcoreano, acusándose unas a otras de los errores cometidos⁶. George Bush no tardó en imponer sanciones al régimen, por aquel entonces, de Kim Jong-Il. Barack Obama, por su parte, optó por una «paciencia estratégica» buscando

1 Appointments Presidential actions legislation disclosures the White House Office of the press secretary for immediate release September 19, 2017 Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly. *The White House*. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/09/19/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly>.

2 MILANOVIC, M. «So has this ever Happened Before?». *EJIL TALK!*. 19/09/2017. Disponible en <https://www.ejiltalk.org>.

3 SEVASTOPULO, D. y DONNAN, S. «North Korea nuclear test raises challenges for Trump». *Financial Times*. 03/09/2017. Disponible en <https://www.ft.com>.

4 Aunque el conflicto, como bien saben, viene de lejos y los coqueteos de Pyongyang con las armas nucleares ya se hicieron sentir en 1993 cuando amenazó con retirarse del Tratado de No Proliferación Nuclear.

5 Aunque Washington y Seúl no han coincidido en su valoración de la amenaza. Corea del Sur teme una guerra en la península de Corea, mientras que Estados Unidos está preocupado especialmente por la proliferación nuclear (GUNTHER, H. y SUH, E. «Caught in the middle or mediating from the middle». En GUNTHER, H. y MEIER, O. *Facets of the North Korea Conflict: Actors, Problems and Europe's Interest*. Berlín: German Institute for International and Security Affairs, 2018, p. 18).

6 WINNEFELD, J. y MOREL, M. «Realism and North Korea». *Harvard Kennedy School. Belfer Center for Science and International Affairs*. 30/03/2017. Disponible en <https://www.belfercenter.org>.

un enfriamiento de las tensiones existentes que no tuvo resultado. La Administración Trump, sin embargo, desde su llegada al poder, ha mostrado su voluntad de tomar cartas en el asunto e incluso ha criticado las estrategias del gobierno de Obama. A finales de 2017 se realizaron intercambios de declaraciones, con amenazas y descalificaciones desde ambos bandos, que podrían hacer pensar en un conflicto inminente. El desencadenante, esta vez, fue un nuevo test con misiles balísticos que sobrevoló Japón y desató el caos en el país nipón durante horas⁷ (Tokio advirtió a sus habitantes para que buscaran refugio ante la posibilidad de un ataque que no se llegó a producir; colegios y medios de transporte públicos suspendieron sus servicios). Kim Jong Un, por entonces, no se achantó ante las amenazas de «destrucción total» y declaró:

«... con seguridad voy a domar con fuego al desequilibrado y viejo chocho americano [Donald Trump] [...]. Ahora que Trump me ha insultado tanto a mí como a mi país frente a los ojos del mundo, y ha realizado la declaración de guerra más feroz en la historia, que destruirá [Corea del Norte] consideraremos seriamente la puesta en marcha de una contramedida del mayor nivel de dureza»⁸.

Tras estas declaraciones, más propias de antagonistas de una película de acción de serie B que de dos jefes de Estado, muchas voces discutieron sobre si estábamos a las puertas de un nuevo enfrentamiento nuclear⁹. Sorprenden especialmente los calificativos otorgados por algunos líderes mundiales a las conductas de Kim Jong Un, como si respondieran a impulsos promovidos por la locura. Como muestra, Donald Trump, en una conversación filtrada con el presidente de Filipinas, afirmaba: «No podemos permitir a un loco con armas nucleares andar suelto». Y Duterte le respondía que se enfrentaban a una persona «no estable»¹⁰. John Howard, ex primer ministro australiano, señalaba que Jong Un es «un líder irracional» y «deberíamos estar preocupados»¹¹. Otros, como el ex primer ministro de Singapur, tacharon al régimen norcoreano de «psicópata»¹². Muchos americanos, de hecho, como afirma *Politico Magazine*, tienen la impresión de que Corea del Norte es un país loco, liderado por un hombre loco que

7 ESPINOSA, J. «Diez minutos para ponerse a salvo en Japón de los misiles norcoreanos». *El Mundo*. 29/08/2017. Disponible en <http://www.elmundo.es>.

8 «Kim Jong Un amenaza con domar con fuego al viejo chocho de Trump». *El País*, 04/10/2017. Disponible en <https://elpais.com>.

9 Como este debate: RATNER, E.; SMITH, S.; SNYDER, S. y ROSE, G. «What the U. S. Can Do About North Korea». *Foreign Affairs*. 10/08/2017. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com>.

10 «Trump califica de “loco con armas nucleares” a Kim Jong Un en una conversación filtrada con Duterte». *RT*. 24/05/2017. Disponible en <https://actualidad.rt.com>. Y no ha sido la única vez en que el presidente norteamericano ha otorgado ese calificativo a Kim Jong Un. En septiembre, tras las pruebas con misiles, afirmó que era un loco al que no le importaba matar a su propio pueblo.

11 «Kim Jong Un is an ‘evil’, ‘irrational’ leader and we should be worried: John Howard». *ABC News*. 31/08/2017. Disponible en <http://www.abc.net.au>.

12 «El líder norcoreano es un pobre viejo fofo». *ABC*. 02/12/2010. Disponible en <http://www.abc.es>.

busca la destrucción global¹³. El 77 % de los estadounidenses incluso considera que Pyongyang sería capaz de lanzar un misil nuclear contra Estados Unidos¹⁴. Pensamiento que se ha extendido a parte del mundo occidental. Lo cierto es que Kim Jong Un no ha calmado este pánico y de hecho afirmó que pronto tendrían misiles balísticos intercontinentales con capacidad para alcanzar Estados Unidos (según algunos analistas, sus misiles podrían alcanzar Norteamérica)¹⁵. Afirmaciones ante las que el secretario de Estado norteamericano Rex Tillerson ha respondido que podrían realizar un ataque preventivo. El hermetismo del país norcoreano, además, ha apoyado este aura de locura y la prensa occidental ha llegado a exagerar conductas: purgas o métodos de ejecución heterodoxos, como cuando se afirmó erróneamente que el líder norcoreano había arrojado a su tío a los perros, cuando la historia era un «bulo» creado por una web satírica china, pero que todos los medios occidentales reprodujeron dando por sentado una naturaleza eminentemente lunática en las actuaciones del régimen norcoreano¹⁶.

Ahora bien, 2018 nos dejó un escenario inesperado. Los insultos y las paranoias dieron paso al entendimiento. Nos encontramos con declaraciones (hasta cariñosas) entre Donald Trump y Kim Jong Un. Nos encontramos con cumbres celebradas para encontrar una solución, como si todo lo manifestado anteriormente solo fuera un mal sueño. ¿Qué ha ocurrido?

Lo cierto es que no puede decirse que la conducta de los actores internacionales haya respondido siempre a los dictados de la razón. Sin ir más lejos, George W. Bush afirmó en su día, según un exministro palestino, que invadió Irak porque se lo dijo Dios¹⁷. Pero ¿es Kim Jong Un alguien que, bajo toda circunstancia, está obrando con actos irracionales que ponen en riesgo la supervivencia de su país? ¿O existe otra respuesta para el pulso que el líder norcoreano mantiene con el Consejo de Seguridad y la comunidad internacional? ¿Por qué ahora sí hay espacio para el consenso? Hay quien afirma que es imposible comprender qué está haciendo Corea del Norte y que la guerra entre Washington y Pyongyang es probable¹⁸. Intentaremos, no obstante,

13 WOLFSTHAL, J. B. «Why Kim Jong Un Isn't Afraid of Donald Trump». *Politico Magazine*. 29/08/2017. Disponible en <http://www.politico.com>.

14 «Encuesta CNN: Dos tercios de los estadounidenses ven a Corea del Norte como una amenaza muy seria». *CNN*. 08/08/2017. Disponible en <http://cnnespanol.cnn.com>.

15 GUNTHER, H. y MEIER, O. «Interests, Interdependencies and a Gordian Knot». En GUNTHER, H. y MEIER, O. *Op. cit.*, p. 7; GILSINAN, K. «North Korean Nukes and the Grand International-Relations Experiment in Asia». *The Atlantic*. 18/03/2017. Disponible en <https://www.theatlantic.com>; BENDIX, A. «122 Nations Approve 'Historic' Treaty Banning Nuclear Weapons». *The Atlantic*. 08/07/2017. Disponible en <https://www.theatlantic.com>.

16 «De la jauría de perros que mató a su tío, a la amante resucitada: leyendas y verdades de Corea del Norte». *ABC*. 10/02/2016. Disponible en <http://www.abc.es>.

17 «Dios me pidió acabar con la tiranía de Irak». *El País*. 08/10/2005. Disponible en <https://elpais.com>.

18 MURRAY, R. «IR Theory and the DPRK». *E-International Relations*. 10/04/2013. Disponible en <http://www.e-ir.info>.

encontrar la respuesta, tanto a las retóricas violentas de décadas pasadas como a la actual situación, en la teoría de las relaciones internacionales y en la historia reciente del pequeño país asiático.

Las teorías de las relaciones internacionales han ido evolucionando con el paso del tiempo. Un hecho lógico si tenemos en cuenta que las relaciones y los conflictos entre los Estados son algo cambiantes, que se ajustan a los avances tecnológicos, culturales y sociales del hombre. Como muestra, hace un siglo la cuestión norcoreana no podía haber sido tratada por los analistas, ya que no se habían probado los efectos devastadores de las armas nucleares. Así pues, tradicionalmente, dos son las líneas básicas en las que se encuadran los teóricos de las relaciones internacionales: el realismo y el racionalismo¹⁹.

En general, el racionalismo entiende que las situaciones de violencia, inherentes a la vida, pueden evitarse mediante el entendimiento, el diálogo y la negociación. Otorgan un papel relevante a los acuerdos alcanzados entre los Estados, al derecho internacional y las organizaciones internacionales. Inmanuel Kant, exponente de esta corriente (junto con otros como Platón, Vitoria o Kelsen), entendía que los Estados con valores comunes, como podían ser los democráticos, no iban a la guerra unos contra otros y no habría mejor escenario para las relaciones que el del entendimiento común²⁰. Aplicados estos postulados a la actualidad, resulta evidente que la ONU, a través del Consejo de Seguridad y la Asamblea General, tendría un papel fundamental para resolver las controversias entre los Estados.

Los realistas, sin embargo, adoptan una visión más pesimista. Entienden, a diferencia de los racionalistas, que la guerra es inevitable. Como describía Hobbes es el «estado de la naturaleza», un enfrentamiento de todos contra todos inherente a la raza humana²¹. Los Estados, desde esta perspectiva, son sujetos motivados por sus propios intereses en un mundo anárquico y las organizaciones internacionales promueven los intereses de los países más poderosos o influyentes y no tienen capacidad para solucionar equitativamente los conflictos. Aristóteles, Hegel, Maquiavelo o Vattel son algunos ejemplos de autores realistas. Se trata de una teoría que cobra relevancia tras el estallido de la Segunda Guerra Mundial. El periodo de entreguerras, sucedido a la conclusión de la Primera Guerra Mundial, fue empleado para crear una Sociedad de Naciones con normas pactadas entre las potencias, que buscaban evitar un nuevo conflicto a gran escala. Sin embargo, estas iniciativas de espíritu racionalista, con la creación de organizaciones internacionales y normas comunes, no fueron suficientes y el mundo entró en una nueva guerra global años después, y con efectos para la población civil tan graves como la anterior. Un hecho que alentó las tesis de quienes veían los pactos como algo muy insuficiente y que no reflejaba la realidad y la anarquía de

¹⁹ Véase sobre las teorías de las relaciones internacionales: GARCÍA PICAZO, P. *Teoría breve de las relaciones internacionales ¿una anatomía del mundo?*. Madrid: Tecnos, 2013.

²⁰ Véase: KANT, I. *Hacia la paz perpetua. Un diseño filosófico*. Madrid: Ediciones Alamanda, 2018.

²¹ Véase: HOBBS, T. *Leviatán*. Madrid: Editora Nacional, 2008.

las relaciones internacionales. Lógicamente estas dos ramas resultan insuficientes para describir todas las teorías realizadas desde entonces (funcionalismo, neorrealismo, teorías de interdependencia...), pero sí nos sirven como margo general para analizar las conductas de Corea del Norte.

La política exterior de Corea del Norte a la luz del neorrealismo de Waltz

Dentro de los realistas cobra especial relevancia el estadounidense Kennet Waltz, que realizó teorías muy polémicas y criticadas en su país. Waltz analiza el mundo posterior a la Segunda Guerra Mundial desde una perspectiva, como decía, realista; el acuerdo, entiende Waltz, no es la mejor opción para solucionar los innumerables conflictos políticos que presenta el mundo. Como es sabido, la Segunda Gran Guerra y la formación de Naciones Unidas dieron paso a un mundo calificado como bipolar en el que dos grandes potencias, Estados Unidos y la URSS, se disputaban el poder. Dos modelos totalmente opuestos se enfrentaban: el liberalismo económico norteamericano y propio del mundo occidental; y el socialismo soviético.

La convivencia entre ambos poderes no llegó a desembocar en un conflicto armado directo, pero sí dio lugar a bloqueos en el Consejo de Seguridad (empleo del derecho de veto abusivo por ambas potencias) y guerras proxy (en las que ambas potencias apoyaron a sus gobiernos o grupos armados afines en distintas partes del mundo²²). No obstante, si por algo se caracterizó esta Guerra Fría fue por la amenaza constante de conflicto nuclear. La URSS, a la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, consiguió desarrollar armas nucleares desafiando la hegemonía de Estados Unidos. Ambas potencias comenzaron una carrera armamentística, que más tarde se extendería al espacio (generando unos costes que, según algunos, la URSS no pudo asumir), para vencer a su oponente. Finalmente, la URSS, con la caída del muro de Berlín y su desintegración, perdió la contienda. El capitalismo se impuso al comunismo. Estados Unidos, así pues, derrotado su enemigo, se erigió a principio de los 90 como una potencia hegemónica, sin rival alguno.

Waltz entiende que, a pesar de las tensiones (que se hicieron más evidentes que nunca en la crisis de los misiles de Cuba), Estados Unidos y la URSS evitaron el conflicto armado directo durante décadas. Y, por tanto, existió un equilibrio perfecto. Esta situación de equilibrio se consiguió por el miedo compartido por ambos bandos a desencadenar una tragedia mayúscula con el intercambio de cabezas nucleares. En otras palabras, fueron las bombas nucleares, y sus efectos indiscriminados, las que garantizaron que ninguna de las partes quisiera entrar en un conflicto armado (al menos directo), creando un equilibrio de fuerzas entre ambos contendientes. Waltz, así pues,

22 Como el apoyo de Estados Unidos a los contras en Nicaragua; o el apoyo de Rusia al gobierno de Afganistán mientras que Estados Unidos ayudaba a los muyahidines, que paradójicamente formarían los talibanes que combatiría la Administración Bush. O, sin ir más lejos, la propia guerra de Corea en 1950.

crea en la paradoja de una labor pacificadora de las bombas nucleares. Y no solo analiza el caso de la Guerra Fría²³.

Waltz trae a colación el conflicto entre India y Pakistán. Es de conocimiento que ambos países vecinos se encuentran en una situación de tensión permanente. De hecho recientemente hubo escaramuzas fronterizas, presuntamente por grupos terroristas llegados desde Pakistán, ante las que India respondió²⁴. Volviendo atrás en el tiempo. Tras la descolonización, ambos países se enfrentaron en el conflicto con Bangladés. Sin embargo, Waltz recuerda que desde el momento en que consiguieron bombas nucleares (tanto Pakistán como India, sabido es, poseen esta capacidad, aunque ni molesta tanto ni salga en los medios de comunicación), han evitado el conflicto directo y la situación es pacífica, igual que ocurría con la Guerra Fría²⁵.

El último escenario que analiza Waltz es Oriente Medio y la proliferación de armas nucleares por Irán, que se ha visto como una amenaza para la comunidad internacional de grandes dimensiones. Un caso similar al norcoreano, con la salvedad de que en este supuesto sí ha sido posible un acuerdo²⁶. Pues bien, mientras los políticos estadounidenses incluso pedían actuaciones armadas preventivas para acabar con la capacidad nuclear de Irán, Waltz veía esto como una nueva oportunidad para estabilizar Oriente Medio²⁷. Israel, aunque intenta ocultarlo, es otro país con armas de destrucción masiva: posee armas químicas y nucleares. De nuevo Waltz entiende que si Irán accede al armamento nuclear se volvería a equilibrar la ecuación y existiría una paz próspera en Oriente; ya que Israel ha agredido a sus adversarios cuando lo ha visto necesario (y con actuaciones poco proporcionales): tanto con ocupaciones (como la del Líbano en 2006; o Gaza en 2009) como con bombardeos aislados de naturaleza preventiva (Gaza y Siria recientemente). Si Tel Aviv temiera un ataque de Irán, quizás renunciaría a esos ataques y la situación, como entre Estados Unidos y la URSS o India y Pakistán, se podría equilibrar²⁸.

Volviendo a Corea del Norte, ¿es posible este equilibrio que defiende Waltz? Debería determinarse qué pretende exactamente el régimen norcoreano con su armamento nuclear y si sus intenciones son defensivas u ofensivas. Los analistas no llegan a un consenso. Pyongyang ambiciona la península de Corea. No obstante, aunque desde la propaganda norcoreana se diga a sus ciudadanos que fue Estados Unidos quien

23 WALTZ, K. «Why Iran Should Get the Bomb. Nuclear Balancing Would Mean Stability». *Foreign Affairs*. Julio/agosto, 2012, pp. 2-5 (p. 2).

24 «India bombardea territorio paquistaní en respuesta por el atentado que mató a 44 militares hace dos semanas». *El País*. 26/02/2019. Disponible en <https://elpais.com>.

25 WALTZ, K. *Op. cit.*, p. 5.

26 Tirado atrás por la Administración Trump precisamente en tiempos recientes.

27 Cabe recordar que Irán financia a las milicias chiitas de Hezbolá y a Hamás y es un enemigo declarado de Israel, entre las principales amenazas que tiene Tel Aviv en un contexto regional.

28 WALTZ, K. *Op. cit.*, p. 5.

invadió Corea del Norte en el año 1950, lo cierto es que fue Kim Il-Sung el que atacó Corea del Sur para unificar la península bajo una bandera socialista. Algunos piensan que Kim Jong Un tiene la misma ambición y de ahí su desarrollo nuclear. Muchos son los defensores de esta teoría, que siempre sostienen que la «segunda» guerra entre las dos Coreas sería iniciada por los norteamericanos. Estas teorías profundizan en la «locura» de los líderes norcoreanos y sus ansias de expansionismo. Unas tesis profundamente psicológicas que evidentemente no se pueden comprobar ante la ausencia de pruebas evidentes sobre la falta de raciocinio (o la ambición desmedida) de los líderes norcoreanos. David Kang, en este sentido, afirmaba:

«Las discusiones sobre la irracionalidad no nos llevan muy lejos. Primero, si un gobernante es verdaderamente irracional o paranoico, es imposible establecer una relación causal entre ese estado psicológico y los resultados esperados. En segundo lugar, este enfoque es infalsificable [...]. Recurriendo a un demagogo irracional como variable explicativa, los analistas apelan a una *deus ex machina* mediante el cual cualquier acción norcoreana puede ser explicada [...] y puede ser posible»²⁹.

No resultan extraños estos razonamientos tan simplistas de «demonizar» al enemigo: se emplearon con otros líderes «poco gratos» como Sadam Hussein o Gaddafi³⁰. Aunque, en el caso particular de las dos Coreas, lo cierto es que desde el conflicto en 1950 no ha existido enfrentamiento armado entre ambos países y la paz en la península se ha extendido durante cerca de 70 años (y no es poco). Además, a pesar de las exhibiciones militares del régimen norcoreano, suele obviarse que se trata de un pequeño país (con apenas 20 millones de habitantes y una capacidad militar, con armas convencionales, semejante a la de Corea del Sur) que no tendría absolutamente nada que hacer en un enfrentamiento armado (incluso nuclear) con Washington y Seúl³¹. Su capacidad nuclear, aunque podría causar grandes bajas (se calcula que un misil nuclear llegaría en apenas 10 minutos a Japón), es irrisoria en comparación con la que posee Estados Unidos³². A pesar de estos datos, todavía algunos miembros

29 KANG, D. «International Relations Theory and the Second Korean War». *International Studies Quarterly*, Volume 47, Issue 3. 2003. Disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2478.4703001/full>.

30 Solo debe atenderse a los siguientes titulares de prensa: «Gaddafi, un paranoico». *El Mundo*. 27/02/2011. Disponible en <http://www.elmundo.es>; «El embajador la ONU dice que Gaddafi está loco». *Europa Press*. 25/02/2011. Disponible en <http://www.europapress.es>; DEPETRIS, D. «Bashar al-Assad: A Clever Sociopath». *The National Interest*. 11/02/2015. Disponible en <http://nationalinterest.org>.

31 KANG, D. *Op. cit.* Disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2478.4703001/full>.

32 Estados Unidos posee entre 6.800 y 7.000 ojivas y Corea del Norte, en contraste, se calcula que entre 10 y 20. El país que más tendría en su poder es Rusia, como consecuencia de la carrera armamentística de la Guerra Fría, con más de 7.000 ojivas. Francia posee 300; China, 260; Reino Unido, 215; India y Pakistán se mueven en números semejantes, entre 120 y 130; e Israel cierra la lista con 80 («Nuclear Arsenals». *International Campaign to Abolish Nuclear Weapons*. Disponible en <http://www.icanw.org>; «Which Countries Have Nuclear Weapons and How Big Their Arsenals Are». *The New York Times*. 23/12/2016. Disponible en <https://www.nytimes.com>).

del equipo de seguridad nacional de la Administración Trump, como confesaban recientemente a *The New Yorker*, dudan de que Corea del Norte tenga las armas simplemente para emplearlas en legítima defensa y no descartan la invasión del sur³³. Sin embargo, la mayoría de analistas creen que las intenciones de Corea del Norte no son hostiles, sino más bien defensivas, y se encuadrarían precisamente en buscar un equilibrio parecido al descrito por Waltz en los anteriores escenarios, una paz (o supervivencia ante las amenazas de Estados Unidos) que solo podría conceder la posesión de armas nucleares. Pues una invasión del sur podría ir en contra de los intereses del norte, que se vería obligado a gobernar con un sistema feudal a una sociedad que ha vivido en el liberalismo, una circunstancia muy difícil de alterar, y por tanto parece más realista entender que las operaciones norcoreanas van dirigidas a «conservar lo que ya tienen»³⁴. El ex secretario de Estado norteamericano William Perry, de hecho, señalaba que los norcoreanos saben que sus armas nucleares son valiosas únicamente en caso de que «no» las utilicen, ya que las consecuencias de emplear un arma nuclear serían devastadoras para el país, que podría quedar completamente destruido³⁵.

La negativa de Pyongyang al racionalismo

Pero cabría preguntarse por qué el régimen norcoreano, al menos hasta tiempos recientes, ha acudido a una táctica de estas características, que podría definirse como extrema, para garantizar la paz de su región. ¿No sería más sencillo sentarse a negociar con Estados Unidos los términos de un acuerdo que agradase a todas las partes? Es aquí probablemente donde se observa el vínculo estrecho que tiene el régimen norcoreano con las teorías realistas, pues su política de proliferación nuclear obedecería a una comprensión profundamente pesimista de las relaciones internacionales y de sus mecanismos de solución de conflictos (llámense Asamblea de Naciones Unidas o Consejo de Seguridad). Algunos analistas, así pues, no ven en el líder norcoreano el comportamiento propio de un loco, sino de una mente de lo más racional, atendiendo a las circunstancias de su país, y que actúa de acuerdo con los postulados de las tesis realistas³⁶. Las teorías que conciben a los líderes enemigos como hostiles por naturaleza, coincido, son muy simplistas y deberían desterrarse por otras que, sin justificar las conductas de los susodichos, al menos sí las expliquen desde un punto de vista

33 OSNOS, E. «The Risk of Nuclear War with North Korea». *The New Yorker*. 18/09/2017. Disponible en <https://www.newyorker.com>.

34 KELLY, R. «There's a Lot of North Korean Alarmism». *Asian Security Blog International Relations of Asia & US Foreign Policy*. 14/06/2017. Disponible en <https://asiansecurityblog.wordpress.com/2017/06/14/theres-a-lot-of-north-korean-alarmism/>.

35 AZIZ, A. «The Logic in North Korean Madness». *Astute News. Science of News and Analysis*. 18/07/2017. Disponible en <https://astutenews.com>.

36 MURRAY, R. *Op. cit.* Disponible en <http://www.e-ir.info>.

racional³⁷. Es decir, no se trata de justificar moralmente la conducta de estos líderes sino analizarlos siendo más minuciosos, sin partir de la base de que son enfermos mentales³⁸.

Las tesis realistas más tradicionales no creían en la diplomacia dentro de un mundo anárquico formado por Estados que solo actúan en su propio interés. Corea del Norte acoge esta realidad y hasta hace bien poco se negaba a negociar con Estados Unidos. Pero debe matizarse un aspecto muy importante y que suele escaparse en los análisis: esto no ha sido siempre así. Kim Il-Sung, a la conclusión de la guerra fría, estaba abierto a negociar, pero, en aquel entonces, ni Estados Unidos ni Corea del Sur estaban por la labor. La Administración Clinton en el año 1999 sí dio un paso adelante e inició un acercamiento muy serio con una Corea del Norte que en aquel tiempo estaba gobernada por Kim Jong-Il. Es más: la secretaria de Estado Madeleine Albright en el 2000 pasó más de 12 horas en Pyongyang con Kim Jong-Il negociando los términos de un acuerdo sobre su programa de misiles³⁹. Algunos historiadores incluso afirman que si los acuerdos con Clinton se hubieran mantenido Corea del Norte no tendría actualmente armas nucleares⁴⁰.

Sin embargo, la situación se torció, meses después, con la llegada de George Bush al poder, que no continuó la línea de su predecesor⁴¹. El propio ministro de Exteriores de Corea del Sur, por aquel entonces, Yoon Young-kwan, afirmó que había tenido muchísimas dificultades para convencer a la Administración Bush de que entablara relaciones diplomáticas con Corea del Norte⁴². De hecho, en el año 2002, tensando aún más las relaciones, el presidente George Bush incluyó a Corea del Norte en su

37 MALICI, A. «Thinking About Rogue Leaders: Really Hostile or Just Frustrated?». *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*. 2007, p. 8.

38 «North Korea, Far From Crazy, Is All Too Rational». *The New York Times*. 10/09/2016. Disponible en <https://www.nytimes.com>.

39 OSNOS, E. *Op. cit.* Disponible en <https://www.newyorker.com>.

40 AZIZ, A. *Op. cit.* Disponible en <https://astutenews.com>.

41 La prueba de las buenas relaciones entre la Administración Clinton y Kim Jong-Il está en que el expresidente norteamericano, en el año 2009, medió para conseguir la liberación de dos periodistas norteamericanos que habían sido detenidos por el régimen norcoreano y condenados a trabajos forzados. Clinton viajó a Pyongyang y consiguió la liberación entrevistándose personalmente con un Kim Jong-Il que reconoció abiertamente que la relación con la anterior Administración estadounidense era más buena. Un cable de *Wikileaks*, de hecho, destapó que Kim Jong-Il afirmó que Estados Unidos podría haber tenido un buen aliado en el sudeste asiático. George W. Bush, no obstante, en 2006 intentó retomar las relaciones con el régimen norcoreano (que se deterioraron, aparte de por la inclusión en el «eje del mal», después de que el presidente norteamericano dijera literalmente que no negociaría con el diablo), sin embargo, Pyongyang ya no estaba en disposición de entablar conversación alguna (KAPLAN, F. «China Won't Stop Kim Jong-un. The U. S. Must Stand Up to Both of Them». *Slate*, 13/09/2017. Disponible en <http://www.slate.com>).

42 YOUNG-KWAN, Y. «Realism on North Korea». *China US Focus*. 05/04/2013. Disponible en <https://www.chinausfocus.com>.

conocido «eje del mal», nombre con el que calificaba a los Estados que, a su entender, apoyaban al terrorismo y entre los que se incluían Irak, Irán, Libia, Siria, Cuba y el propio régimen norcoreano⁴³. Esta lista, como cabe imaginar, resulta esencial para comprender la conducta de Corea del Norte.

En primer lugar, tres de los seis países nombrados fueron atacados por distintas Administraciones estadounidenses (Irak, en 2003, por la Administración Bush; Libia, en 2011, por la Administración Obama; y Siria, en 2017, por la Administración Trump); lo que demuestra que no era simple enumeración sino que se trataba de países en el foco de posibles acciones militares de Estados Unidos. Francis Fukuyama incluso señalaba que el «eje del mal» supuso un cambio significativo en la política exterior estadounidense que pasó de una política de disuasión a una política de prevención activa contra el terrorismo⁴⁴.

Empezando por Irak, la invasión de George Bush acabó convirtiendo al país en un completo caos, con una guerra sectaria que no parece tener fin y que ha dejado al país indudablemente en peores condiciones que con el régimen de Sadam Hussein. Corea del Norte obtiene varias lecturas de esta invasión que abrazan al realismo y se apartan del idealismo. Primero, ni siquiera la oposición de la Asamblea de Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad impidió a Estados Unidos desplegar sus tropas; la labor de mediación internacional, por tanto, no funcionó. Y segundo, las leyes internacionales también fracasaron, pues no existía figura legal alguna en el derecho internacional que justificase la invasión estadounidense. Ni Naciones Unidas ni la legalidad frenaron a Estados Unidos. La vía del acuerdo, por tanto, había fracasado completamente para Irak, que permitió a inspectores de la ONU hasta el último momento comprobar si realmente tenían armas de destrucción masiva, sin que el hecho de que no apareciese ninguna (en su momento y tampoco después) sirviese a la Administración estadounidense. Desde Pyongyang se preguntarán por qué Estados Unidos iba a ser más benévolo con el régimen norcoreano.

El segundo caso significativo es Libia, quizás incluso más relevante que Irak; de hecho asesores de la CIA señalaban que es el supuesto que los norcoreanos más citan cuando abordan el tema de una posible renuncia a las armas nucleares⁴⁵. El país gobernado por Gadafi corrió el mismo destino que Irak, en 2011, tras las protestas derivadas de la Primavera Árabe. Estados Unidos y sus aliados tildaron a Gadafi de loco e iniciaron una campaña de ataques aéreos que no finalizó hasta terminar con el régimen y el líder libio. En esta ocasión sí existió consenso en el Consejo de Seguridad y las acciones militares contaban con respaldo legal y político. Sin embargo, la resolución del Consejo de Seguridad no autorizaba a provocar un cambio de régimen o elimi-

43 «President Delivers State of the Union Address». *The White House*. Disponible en <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

44 FUKUYAMA, F. «Occidente puede resquebrajarse». *El País*, 17/08/2002. Disponible en <https://elpais.com>.

45 AZIZ, A. *Op. cit.* Disponible en <https://astutenews.com>.

nar a Gadafi⁴⁶. De este modo, las tesis idealistas volvieron a fracasar y se demostró la anarquía que guía las relaciones internacionales, pues los intereses de los miembros del Consejo que participaron activamente en la intervención (Francia, Estados Unidos y Reino Unido) prevalecieron sobre la voluntad del órgano de Naciones Unidas, que optaba por un mandato más limitado.

Curiosamente, años atrás, la comunidad internacional, con Estados Unidos a la cabeza, consiguió convencer a Gadafi para que renunciase a su programa nuclear. Unas demandas que terminó aceptando el líder norteafricano y que probablemente le condenaron. Así pues, el régimen norcoreano tomó la lectura de que si Gadafi hubiese seguido adelante con su proliferación nuclear y no hubiese atendido las presiones de la comunidad internacional probablemente hoy seguiría con vida y, ante la amenaza nuclear, nadie se habría atrevido a tomar el país.

Un caso que guarda muchas semejanzas con este último es el ucraniano, aunque sin la participación de Estados Unidos. Kiev renunció a sus armas nucleares en 1994 mediante el memorando de Budapest, firmado por Ucrania, Rusia, Estados Unidos y Reino Unido, con el compromiso de que estos países respetarían la soberanía e integridad territorial ucraniana. Sin embargo, como es sabido, años después, Rusia incumplió su promesa y se anexionó Crimea. Algunos ya entonces, como el investigador Felix Artega, se preguntaron qué mensaje se estaba lanzando a los países proliferantes (Corea del Norte, Irán) si todos los que habían renunciado a las armas nucleares (Ucrania, Libia o Irak) estaban siendo «atacados»⁴⁷.

¿Qué pretende, pues, Corea del Norte? Resulta lógico: la supervivencia. No acabar como estos países. Pyongyang, siguiendo una interpretación realista de las relaciones internacionales, busca disuadir a sus enemigos, principalmente a Estados Unidos, de un posible ataque o invasión ante la amenaza de sufrir una posible represalia nuclear. La carrera armamentística desde Pyongyang no se ve como algo «suicida» sino precisamente como el elemento que les permitirá alcanzar la supervivencia: el equilibrio que defendía Kenneth Waltz. Pues mientras Corea del Sur y Japón⁴⁸ cuentan con el apoyo de Estados Unidos el régimen norcoreano se sentirá amenazado. Y ha tomado dos lecciones: primero, si las grandes potencias (Estados Unidos, Rusia) quieren atacar, lo hacen; segundo, los países que abandonaron la proliferación nuclear quedaron completamente expuestos. El régimen, así pues, considera una amenaza a las tropas norteamericanas ubicadas en Corea del Sur, que, entienden, solo sirven para mantener la hegemonía de Estados Unidos en la región asiática⁴⁹. Y más valorando que en la guerra de Corea, las bajas norcoreanas causadas por los bombardeos estadounidenses

46 S/RES/1973 (2011), 17 de marzo de 2011.

47 «Ucrania, la lección más dura del desarme nuclear». *ABC*. 10/04/2014. Disponible en <http://www.abc.es>.

48 País al que acusan de ser un mero títere de la voluntad de Estados Unidos en la región asiática.

49 SEONGJI WOO. «Pyongyang and the World: North Korean Perspectives on International Relations under Kim Jong-il». *Pacific Focus*, vol. XXVI, n.º 2. Agosto 2011, pp. 188–205 (p.198).

se contaron por cientos de miles (se calcula que el 20 % de la población coreana murió durante los intensos bombardeos, que, según algunos, fueron más brutales que toda la campaña aérea desplegada por Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial⁵⁰) y que el conflicto no concluyó con un tratado de paz, sino con un acuerdo de armisticio, siendo constantes las tensiones desde entonces⁵¹.

Además, como se ha visto, cuando Estados Unidos decide atacar su ajuste a la legalidad internacional, pese a las justificaciones desde su Administración, se ha visto en no pocas ocasiones comprometido. De hecho los norcoreanos se muestran especialmente críticos con el trabajo del Consejo de Seguridad, al que acusan de tener una doble vara de medir y servir a los intereses particulares de unos pocos países; ya que los miembros del Consejo estuvieron muy preocupados por sancionar a Corea del Norte por su programa nuclear mientras que guardaron silencio y no impusieron sanción de ningún tipo ni en la invasión estadounidense de Irak (2003) ni en la invasión del sur de Líbano por Israel (2006)⁵². El secretario de Estado con la Administración Clinton, William J. Perry, señalaba, en relación a este doble rasero, que los norcoreanos no entendían por qué la comunidad internacional aceptaba a Arabia Saudí con sus flagrantes violaciones de derechos humanos y sin embargo no toleraba a una Corea del Norte con armas nucleares⁵³.

Tampoco, como decía, inspira gran confianza en Pyongyang el respeto de Estados Unidos a la legalidad. Un unilateralismo que no solo se ha manifestado en el escenario bélico sino también en los acuerdos relativos al cambio climático, la negativa a ratificar el Estatuto de la Corte Penal Internacional o el trato concedido a los prisioneros de Guantánamo⁵⁴. Si Washington tiene un comportamiento en sus relaciones internacionales que solo puede analizarse conforme a las tesis realistas, parece comprensible que el régimen norcoreano reaccione con una respuesta de similares características. Recientemente, de hecho, el régimen norcoreano reconoció abiertamente, a través de su rotativo oficial, esta naturaleza defensiva:

«Estados Unidos ha exagerado a la hora de afirmar que suponemos una grave amenaza para el mundo entero [...] no iniciaremos ni amenazaremos con un ataque nuclear a ningún país del mundo, a menos que participe en las acciones militares antinorcoreanas de Estados Unidos [...] (Corea del Norte) no ha llevado a cabo en secreto el desarrollo de sus armas nucleares

50 «Las amenazas de Trump son la propaganda perfecta para Corea del Norte». *CNN*. 12/04/2017. Disponible en <http://cnnespanol.cnn.com>.

51 POTTS, M. «The Koreas, Bastion of Cold War Realism». *The Diplomat*. 25/06/2015. Disponible en <https://thediplomat.com>.

52 SEONGJI WOO. *Op. cit.* p. 196. Los norcoreanos, por este motivo, se mostraban partícipes de ampliar el número de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, con el ánimo de que los países no alineados tuvieran voz y voto en las deliberaciones importantes.

53 AZIZ, A. *Op. cit.* Disponible en <https://astutenews.com>.

54 FUKUYAMA, F. «Occidente puede resquebrajarse». *Op. cit.* Disponible en <https://elpais.com>.

y de cohetes, sino que todos los procesos de reforzamiento armamentístico han sido claramente revelados como parte de los esfuerzos de Pyongyang para impedir una guerra (con EE. UU.)⁵⁵.

Una afirmación que también reiteraron tras el bombardeo de Estados Unidos a Siria en 2017 con un comunicado del ministro de Exteriores norcoreano: «La realidad confirma que nuestra decisión de reforzar nuestro poder militar y enfrentar la fuerza con la fuerza fue una decisión acertada un millón de veces, teníamos razón al incrementar nuestra fuerza nuclear de forma remarcable»⁵⁶. E insistieron, además, en que su desarrollo nuclear era un medio para frenar el uso de la fuerza arbitrario de Estados Unidos en sus relaciones internacionales, ya que las «las sucesivas administraciones de EE. UU. han atacado a aquellos países que no tenían armas nucleares»⁵⁷.

La Administración Trump, además, ha reforzado este argumento, pues ha amenazado con adoptar medidas unilaterales, como en los anteriores escenarios, si no consigue llegar a un acuerdo con Pyongyang; en tal escenario renunciaría a la autorización necesaria para emplear la fuerza del Consejo de Seguridad, que exige la Carta de Naciones Unidas⁵⁸. No sería ni siquiera la primera vez en que Corea del Norte sufriría un comportamiento de Estados Unidos de esta naturaleza, pues la invasión norteamericana durante la guerra de Corea en el año 1950 se produjo también vulnerando la legalidad internacional. Estados Unidos, en aquella ocasión, cierto es, obtuvo una autorización del Consejo de Seguridad para emplear la fuerza, sí, pero lo hizo aprovechando la ausencia del representante soviético en la sesión del Consejo, que si hubiera estado presente habría vetado una resolución en tal sentido⁵⁹.

Estados Unidos no ha tardado en responder a estas teorías «disuasorias» y ha contradicho a Waltz señalando, a través de las palabras de Rex Tillerson, que las armas nucleares «no son instrumentos de disuasión mutua o estabilidad estratégica, sino herramientas de desestabilización»:

55 «Corea del Norte dice que sus armas nucleares no amenazan a otros». *HispanTV*. 19/08/2017. Disponible en <http://www.hispantv.com>.

56 ESPINOSA, J. «Corea del Norte dice que el ejemplo de Siria justifica su armamento nuclear». *El Mundo*. 09/04/2017. Disponible en <http://www.elmundo.es>.

57 El ministro de Exteriores, literalmente, señalaba: «Nuestro tremendo músculo militar con una fuerza nuclear como eje sirve como una espada de justicia valiosa capaz de frustrar las desvergonzadas y arbitrarias prácticas de Estados Unidos».

58 Si el Consejo de Seguridad estimara que las medidas de que trata el artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo [las relativas al arreglo pacífico de las controversias o la adopción de sanciones o medidas coercitivas que no implique el uso de la fuerza armada], podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas.

59 S/RES/84 (2011), 7 de julio de 1950.

«Corea del Norte se ha apartado de la comunidad internacional y ha dejado que su pueblo muera de hambre mientras persigue su programa de armas nucleares, Corea del Sur ha optado por no perseguir esas armas y está plenamente comprometida con la comunidad internacional. Como resultado, Corea del Sur se ha convertido en una de las grandes potencias económicas del mundo, con un producto interno bruto de más de 100 veces que el de su vecino del norte. Por otro lado, sin embargo, Corea del Norte puede asumir que las armas nucleares asegurarán la supervivencia de su régimen. En realidad, las armas nucleares sin duda solo lo están llevando a un mayor aislamiento, ignominia y privación. Las amenazas constantes contra nosotros, los Estados Unidos, y ahora toda la comunidad mundial no crearán seguridad para el régimen, sino que, por el contrario, fortalecerán nuestra decisión colectiva y nuestro compromiso de disuadir la agresión norcoreana»⁶⁰.

De hecho, Rex Tillerson invitaba a Corea del Norte a tener una visión más idealista del mundo: emplazándoles a integrarse comercialmente con el resto de países, adherirse a las normas y tratados internacionales y participar en actividades humanitarias⁶¹. Aunque tampoco se puede restar responsabilidad al régimen norcoreano en este incremento de la desconfianza, pues en 2003, cuando anunció su retirada del Tratado de No Proliferación Nuclear afirmó que no tenían ni la menor intención de fabricar bombas atómicas y sus actividades nucleares se limitarían a fines pacíficos como la fabricación de electricidad⁶². Afirmaciones que, desde luego, no han superado el juicio del tiempo. Sin embargo, algunos analistas han señalado que el discurso cambió precisamente por los acontecimientos vividos en Irak en 2003⁶³.

Corea del Norte y la teoría estratégica del conflicto

Ahora bien, si las armas de Corea del Norte tienen una naturaleza puramente defensiva, como sostienen desde Pyongyang, cabría preguntarse por qué el régimen norcoreano realiza una exposición pública de sus armas, venerándolas, como si se tratara de un *show* televisivo y divulgando imágenes a todo el planeta tierra tanto de sus lanzamientos de misiles como de sus tropas desfilando, orgullosas, con sus juguetes mortales.

60 S/PV.8053, 21 de septiembre de 2017, p. 5.

61 *Ibidem*.

62 Así lo afirmaba la agencia norcoreana KCNA: «Aunque salgamos del TNP, no tenemos intención de fabricar armas atómicas y nuestras actividades nucleares en este momento se limitarán a fines pacíficos como la producción de electricidad» («Corea del Norte lanza otro pulso y abandona el Tratado de No Proliferación Nuclear». *El País*, 11/01/2003. Disponible en <https://elpais.com>).

63 BALLBACH, E. «North Korea: Between Autonomy-Seeking and the Pursuit of Influence» en Gunther, H. y Meier, O. *Op. cit.* p. 11.

Lo cierto es que estas prácticas tampoco son nuevas ni en la historia ni en la teoría de las relaciones internacionales. Una corriente del realismo es la teoría estratégica del conflicto, elaborada durante la Guerra Fría. Esta teoría precisamente se basa en la asunción de la racionalidad del comportamiento de los agentes intervinientes en el conflicto⁶⁴. El tema principal de esta teoría es la disuasión y no la «guerra total» entre los actores; aunque el nombre evoque acciones de carácter bélico, la teoría no se basa en la agresión, la guerra o la resistencia, sino en las «amenazas de guerra» y en cómo influyen estas conductas en el enemigo.

Entre estas prácticas disuasorias se encuentran las de carácter psicológico. Es decir, la exhibición de armas y del desarrollo tecnológico con el fin de mostrar al enemigo las capacidades o las novedades armamentísticas de que se dispone. Unas prácticas que Washington y el Kremlin convirtieron en habituales durante la Guerra Fría para disuadir al enemigo de atacar. Y eso es precisamente lo que realiza el régimen norcoreano. Toda una exposición de sus armas para disuadir a Estados Unidos de realizar ataques preventivos y, por el camino, obtener mayor respaldo popular. Curiosamente los analistas señalan que, desde la conclusión de la guerra fría, existe un menor empleo de la disuasión, pero sin duda el país que más recurre a ella es Estados Unidos⁶⁵ (como nota: tan solo en los últimos dos años ha amenazado a Venezuela, Siria, Corea del Norte o Irán⁶⁶).

Cabría preguntarse todavía si es necesaria esa escenificación, un tanto heterodoxa, de la capacidad nuclear. Relacionada con la disuasión compulsiva está la teoría del «hombre loco», que adquirió fama gracias a Richard Nixon. Esta teoría consistía en adoptar comportamientos irracionales para que el enemigo pensara que cualquier actuación militar, con independencia de su envergadura, sería posible. Así pues, Richard Nixon, con declaraciones agresivas y amenazantes, hizo pensar a los líderes norvietnamitas que sería capaz de lanzar una bomba nuclear con tal de alzarse con la victoria en la invasión estadounidense de Vietnam; cuando realmente una actuación de esa naturaleza no entraba dentro de sus planes y las declaraciones, por tanto, tenían un carácter meramente disuasorio. Lo mismo hizo la Administración Nixon, en 1969, en su enfrentamiento con la URSS: envió bombardeos nucleares a la frontera con los soviéticos y subió el nivel de DEFCON⁶⁷; un hecho que asustó a los oficiales soviéticos que

64 VAHABI, M. «A Critical Review Of Strategic Conflict Theory And Socio-Political Instability Models». *Revue d'économie politique*, Vol. 119. 2009/6, p. 817-858 (p. 822).

65 MORGAN, P. «The State of Deterrence in International Politics Today». *Contemporary Security Policy*, 33:1. 2012, pp. 85-107 (p. 88). A esto ha ayudado que Washington haya mantenido sus bases militares por todo el mundo completamente intactas (como la que mantiene en Corea del Sur), lo que sumado a su capacidad en inteligencia le permite mantener guerras en cualquier parte del globo terráqueo. Capacidad, claro está, de la que carece un país como Corea del Norte.

66 «¿El nuevo eje del mal?: por qué Donald Trump puso el foco en su discurso ante la ONU sobre Venezuela, Irán y Corea del Norte». *BBC*. 20/09/2017. Disponible en <http://www.bbc.com>.

67 Como es sabido, es el nivel de alerta y disponibilidad de las tropas estadounidenses; siendo DEFCON 5 una situación de completa calma y paz y DEFCON 1 una situación de conflicto nuclear inminente.

pensaron en un conflicto nuclear inminente. Melvin Laird, secretario de Estado con Richard Nixon, apuntaba que con esta táctica el presidente norteamericano pretendía que los soviéticos nunca pudieran acertar cuál sería su siguiente paso⁶⁸. Más explícito resulta el propio Richard Nixon comentando las características de su propia teoría:

«Lo llamo la teoría del loco, Bob. Quiero que los vietnamitas del Norte crean que he llegado al punto de que podría hacer algo para detener la guerra. Les diremos que, por el amor de Dios, ustedes saben que Nixon está obsesionado con el comunismo. No podemos contenerlo cuando está enojado –y él tiene su mano en el botón nuclear– y Ho Chi Minh mismo estará en París en dos días pidiendo la paz⁶⁹».

Como se aprecia, la locura para alcanzar la paz. Esta teoría resulta fácilmente asociable a los comportamientos de Kim Jong Un, pero también, como cabe imaginar, a los de Donald Trump⁷⁰. Siguiendo a Nixon, Trump movilizó a su flota (sin hacer maniobras ofensivas) y mandó un caza sobre el espacio aéreo norcoreano (de nuevo, sin ataques). Siguiendo a Nixon, Kim Jong Un ha amenazado con «llevar a cabo una guerra sin cuartel»⁷¹. Ambos prolongaron estas amenazas durante un año y lo cierto es que no ha sucedido absolutamente nada, ni una pequeña escaramuza. Algunos incluso han señalado que un hombre de negocios como Donald Trump sin duda está completamente familiarizado con esta teoría, ya que es práctica habitual en el mundo empresarial. De hecho Donald Trump, antes y después de su campaña electoral, ha señalado que le gusta ser imprevisible en sus negociaciones⁷². En cuanto a Pyongyang, ¿de qué serviría al régimen norcoreano tener armas nucleares si nadie pensara que fuera capaz de emplearlas?

Las sanciones económicas y ¿el fin de la historia?

Francis Fukuyama, en su ensayo *¿El Fin de la Historia?*, analizó las tendencias globales tras la finalización de la Guerra Fría y llegó a la conclusión, compartida por

68 BAILEY, D. «Method to Madness: North Korea and the ‘Madman’ Theory». *Australian Institute of International Affairs*. 10/08/2017. Disponible en <http://www.internationalaffairs.org.au>.

69 GARVER, R. «What Game Theory tells us about Trump’s ‘madman’ approach to North Korea!». *Business Insider*. 12/08/2017. Disponible en <http://www.businessinsider.com>. La frase la recoge Bob Handelman en su libro *The ends of power*.

70 De hecho, el representante de Corea del Norte en el Consejo de Seguridad definió al líder norteamericano como un «trastornado mental lleno de megalomanía» («Corea del Norte asegura que está por completar su sistema nuclear». *Centro de Noticias ONU*. 23/09/2017. Disponible en <http://www.un.org>).

71 «Corea del Norte estudia atacar las bases militares de EE. UU. en Guam». *El País*. 09/08/2017. Disponible en <https://elpais.com>.

72 GARVER, R. *Op. cit.* Disponible en <http://www.businessinsider.com>.

muchos, de que los ideales occidentales se habían impuesto en el mundo⁷³. Es decir, el liberalismo económico y la democracia eran valores universales a los que debía aspirar todo Estado. No se refiere Fukuyama al fin de la historia en sentido estricto, como conclusión de hechos relevantes de la humanidad, sino como el fin del desarrollo en búsqueda de la sociedad en que «cualquier individuo quisiera vivir»⁷⁴. De este modo, se acababa una lucha desarrollada durante todo el s. XX. Primero con el enfrentamiento entre el liberalismo económico y el fascismo, que acabó con la conclusión de la Segunda Guerra Mundial y el fin del nazismo y la creencia de que los regímenes autoritarios eran el mejor sistema para controlar a una población europea dispersa. El comunismo fue el siguiente enemigo que tuvo que enfrentar el capitalismo. En este caso, estima Fukuyama, la lucha fue más intensa. Sin embargo, el hecho de que los dos grandes estandartes del comunismo, China y la URSS, se hayan acabado abriendo a la economía de mercado ha decantado la contienda, de nuevo, a favor del capitalismo y el liberalismo económico y político. Todo este proceso evolutivo en la sociedad contemporánea, por tanto, habría llegado a su fin y cualquier Estado asumiría que debe aspirar a la realización de esos valores (la democracia liberal y la economía de mercado), consagrándose la democracia incluso como un valor universal, y a proteger, en Naciones Unidas.

Corea del Norte, sin embargo, es un Estado que se resiste al «fin de la historia» y niega tanto la democracia –con un régimen autoritario concentrado en la figura de su líder– como la economía de libre mercado en su vertiente más salvaje –a juicio de algunos analistas todavía existe un régimen comunista, aunque tales afirmaciones son bastante cuestionables–. De hecho la península de Corea es un fiel reflejo a pequeña escala de la brecha que separa a Corea del Norte del resto del mundo. Con una Corea del Sur abierta al capitalismo y que comparte idioma y etnia con los norcoreanos, pero se distingue en su sistema político y económico. El transnacionalismo propio del s. XXI en el que los Estados pierden repercusión en favor de las multinacionales y el flujo de dinero no ha llegado aún a Pyongyang, que tiene su mayor socio comercial en una China⁷⁵ (casi el 90 % de las importaciones y exportaciones norcoreanas) que solo recibe presiones de Occidente para que frene, con su poder de coerción econó-

73 FUKUYAMA, F. «The End of History?». *The National Interest*, n.º 16. 1989, pp. 3-18.

74 El propio Fukuyama tuvo que hacer frente a las críticas que recibió su artículo tras el 11 de septiembre, ya que algunos autores le increparon que el atentado, a todas luces, constituía un hecho histórico relevante, a lo cual el autor respondió en términos semejantes a los que he reproducido (FUKUYAMA, F. «Seguimos en el fin de la historia». *El País*. 21/10/2001. Disponible en <https://elpais.com>).

75 Y más desde que Japón (en 2006) y Corea del Sur (2010) cortasen sus vínculos comerciales con el régimen norcoreano. China, por motivos evidentes, no está interesada en absoluto en un colapso del régimen norcoreano: primero, porque la unificación de las dos Coreas (o una eventual guerra) podría llevar la influencia de Estados Unidos a sus puertas; y segundo, porque una guerra podría provocar una avalancha de norcoreanos hacia el país (BYUNG-SEONG MIN. «What game theory says about dealing with North Korea». *The Conversation*. 31/05/2017. Disponible en <http://theconversation.com>). No obstante, la posesión de armas nucleares por el régimen norcoreano sí preocupa en Pekín, ya que

mico, la escalada nuclear de Kim Jong Un⁷⁶. El hermetismo del régimen, con una sociedad perfectamente controlada, afirma Fukuyama, hace que sea muy difícil que el cambio hacia una democracia pueda llegar a Corea del Norte⁷⁷. De hecho uno de los factores que los analistas aprecian como clave para entender el desarrollo nuclear es la legitimidad interna del régimen norcoreano: mientras los ciudadanos tengan a Estados Unidos como el enemigo común, implacable, no cuestionarán ni a su líder ni la proliferación nuclear necesaria para la supervivencia. Por lo que una revolución interna que lleve al país a la democracia, a pesar de que el Consejo de Seguridad denuncia inseguridad alimentaria y asistencial entre la población norcoreana⁷⁸, parece poco probable. Aunque, como señala Pacheco Pardo, el régimen norcoreano, siguiendo el modelo de China, Taiwan o Singapur, sí podría aceptar una apertura económica que no vaya acompañada de un aumento de los derechos y libertades de la población⁷⁹.

No obstante, existen países que sí han visto en la vía económica una opción de presionar al régimen norcoreano para que abandone su programa nuclear. Estas acciones no son nuevas y ya se demostró en escenarios como Sudáfrica, Irán o Libia que las sanciones económicas de la comunidad internacional podían causar daños tan graves en los países afectados que líderes, tan enrocados como Gadafi o Jamenei, podían reconsiderar sus posturas y abandonar sus programas nucleares⁸⁰. La dinámica de las sanciones económicas consiste en imponer medidas gradualmente hasta que la presión sea tan intensa que los gobiernos se vean obligados a cambiar su política (en el caso de Corea del Norte, abandonar su programa nuclear).

Sin embargo, esta práctica no ha funcionado con Corea del Norte: ni las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad⁸¹ ni las adoptadas bilateralmente por los Esta-

acabaría con su monopolio nuclear en la zona y, además, las pruebas realizadas por los norcoreanos podrían provocar catástrofes naturales que afectarían a la economía china.

76 China, sabido es, ya tuvo un papel clave en 1994 cuando el régimen norcoreano amenazó con abandonar el Tratado de No Proliferación Nuclear. Pekín medió entre Washington y Pyongyang para alcanzar un consenso. Aunque el acuerdo alcanzado, cierto es, se ha tornado con el tiempo completamente ineficaz (BOC, A. y WACKER, G. «China: Between Key Role and Marginalisation». En GUNTHER, H. y MEIER, O. *Op. cit.*, p. 27).

77 S/RES/2375 (2017), 11 de septiembre de 2017. Se cree que mujeres embarazadas lactantes y niños de 5 años corren un grave riesgo de malnutrición y que un cuarto de la población sufre malnutrición crónica.

78 FUKUYAMA, F. «Fukuyama Gives U. S. Foreign Policy Talk at SNU». *OhMyNews*. 11/09/2006. Disponible en <http://english.ohmynews.com>.

79 PACHECO PARDO, R. «North Korea and the US: no deal towards a workable and sustainable deal?». ARI 36/2009. *Real Instituto El Cano*. Royal Institute, 27/03/2019, pp. 1-7 (p. 2).

80 LEVKOWITZ, A. «North Korea: A New IR Theory?». *The Begin Sadat Center for Strategic Studies*. Paper n.º 551. Agosto, 2017, p. 1. Disponible en <https://besacenter.org>.

81 Ni siquiera las impuestas recientemente por medio de la resolución 2375 (2017), definidas por Corea del Sur como las más duras desde que empezaron las sanciones, han frenado al régimen norcoreano.

dos, especialmente desde Washington, han detenido al régimen norcoreano. Algunos estiman que China no está implementando las medidas; un hecho que estaría dificultando el cerco sobre el régimen. Aunque parece evidente que en una situación de crisis alimentaria como la que vive el país, la aplicación de sanciones podría profundizar aún más el problema y motivar revueltas internas (con un pueblo que no se explique el gasto militar cuando se necesitan bienes de primera necesidad). Sin embargo, el aislacionismo del régimen, quizás, hace que sea menos vulnerable a estas sanciones⁸². Además, en Corea del Norte no creen que el clima de tensión regional haya cambiado sustancialmente desde la Guerra Fría. Estiman, por tanto, que existe un imperialismo, que tiene su principal exponente en Estados Unidos y que absorbe a todos los países (en clave regional este imperialismo se habría expandido a países vecinos, como Japón o Corea del Sur, que son vistos en Pyongyang como satélites de Washington). Y consideran vital mantener su independencia frente a esa tendencia política y económica imperialista⁸³. De hecho, los norcoreanos pusieron la crisis económica de 2008 como ejemplo del fracaso de las ideas occidentales sobre el mundo. Otros como el presidente ruso Vladimir Putin descartan una revuelta interna a pesar de las sanciones y ven otra explicación que guarda relación con puntos anteriores. Así el líder ruso, preguntado sobre la crisis con Corea del Norte, afirmó:

«Todos recuerdan bien qué paso con Irak y Sadam Hussein. Hussein abandonó la producción de armas de destrucción masiva. Sin embargo, bajo el pretexto de buscar estas armas, Sadam Hussein y su familia fueron asesinados durante la famosa operación militar. Incluso niños murieron entonces. Creo que dispararon a su nieto. El país fue destruido y Sadam Hussein colgado. Todo el mundo lo sabe y lo recuerda. Los norcoreanos también lo saben y lo recuerdan. ¿Creéis que poniendo sanciones a Corea del Norte va a abandonar su producción de armas de destrucción masiva? Rusia condena estas prácticas por parte de Corea del Norte. Creemos que son de carácter provocador. Pero no podemos olvidar lo que pasó en Irak y Libia. Corea del Norte no lo va a olvidar. Las sanciones de cualquier tipo son inútiles e inefectivas en este caso. Preferirán [los norcoreanos] comer hierba antes de abandonar su programa de armas nucleares, a no ser que se sientan a salvo⁸⁴».

Putin añade una solución al problema: la diplomacia y restaurar la legalidad internacional. Un guante que, como veremos (y ustedes saben), se ha recogido desde Pyongyang y Washington.

82 Desde Washington algunos estiman que la nueva voluntad de negociar del régimen norcoreano obedece precisamente a la imposición de las sanciones, sin embargo se trata de un dato que no se ha podido demostrar, ya que, como apunta Pacheco Pardo, la situación interna no había cambiado pese a la imposición de las sanciones (PACHECO PARDO, R. *Op. cit.* p. 3).

83 SEONGJI WOO. *Op. cit.* p.198.

84 En el siguiente enlace pueden consultarse las declaraciones: https://www.youtube.com/watch?v=lf-lhsR_ae8.

El racionalismo y el cambio experimentado con la Administración Trump

Cuando la retórica violenta entre Washington y Pyongyang no podía ir más *in crescendo*, de un día para otro, nos encontramos con que ambos países estaban buscando, tras años de realismo, un acercamiento a sus posturas. Lo cierto es que resultaba por aquellas fechas difícil imaginar este acercamiento a tenor de las declaraciones realizadas. Como muestra, en noviembre de 2017 la Administración Trump volvió a calificar a Corea del Norte como un Estado patrocinador del terrorismo. Y en febrero de 2018 el presidente Trump, desde su cuenta de twitter, en respuesta a unas declaraciones de Kim Jong Un apuntando que el botón nuclear estaba sobre la mesa, afirmó que poseía un «botón nuclear» mucho más grande y poderoso que el manejado por el líder norcoreano⁸⁵. Sin embargo, tan solo un mes después, en marzo de 2018, esta retórica cambió completamente y oficiales de ambos países anunciaron una reunión entre los dos principales mandatarios.

Tras ello, dos insólitos encuentros hemos presenciado en junio de 2018 y enero de 2019. Donald Trump, después de calificar a Kim Jong Un como un loco, ahora señala que es un hombre inteligente que ama a su país, llegando a elogiarlo por su capacidad de resistencia y comprometiéndose a ayudarlo para verle crecer⁸⁶. Una película completamente nueva (e inesperada). En efecto, estos cambios de registro solo prueban que las anteriores perlas vertidas por la boca de ambos líderes solo constituían una estrategia para manejar la situación. ¿Pero a qué obedecen, en definitiva, estos cambios?

Primero, al cambio en la relación entre las dos Coreas que venía gestándose desde principios de 2018. De modo que algunos incluso fijan el inicio de esta nueva línea en el guante lanzado por Kim Jong Un a Corea del Sur en el discurso de año nuevo de 2018, en el que alentaba a la paz entre ambos países⁸⁷. Así el anuncio de reunión en marzo entre Washington y Pyongyang vino acompañado, al mes siguiente, de la visita de Kim Jong Un a Corea del Sur. En ella se firmó la Declaración de Panmunjom en la que las dos Coreas se comprometían, entre otros puntos, a mejorar sus relaciones, unir esfuerzos para minimizar la tensión militar y el riesgo de una guerra en la península de Corea, resolver los problemas humanitarios sobrevenidos por la separación, participar conjuntamente en las Olimpiadas, desnuclearizar la península de Corea y construir un régimen estable de paz⁸⁸. En septiembre

85 «North Korean Nuclear Negotiations». *Council on Foreign Relations*. Disponible en <https://www.cfr.org/timeline/north-korean-nuclear-negotiations>.

86 «Trump: Kim Jong Un es un tipo astuto y bastante inteligente». *La Razón*. 01/05/2017. Disponible en <https://www.larazon.es>.

87 KLINGNER, M. «Why Does North Korea Want Nukes?». *Heritage*. 13/08/2018. Disponible en <https://www.heritage.org>.

88 «Panmunjom Declaration for Peace, Prosperity and Unification of the Korean Peninsula». *Ministry of Foreign Affairs*. Disponible en <http://www.mofa.go.kr>.

de 2018 se celebró una nueva reunión entre Seúl y Pyongyang que continuaba la buena senda emprendida y reafirmaba los términos planteados en la Declaración de Panmunjom. Corea del Norte, en el acuerdo, se comprometía a cerrar el lugar donde probaba misiles en Dongchang-ri, permitiría la entrada de inspectores internacionales y se relanzaría la cooperación económica entre ambos países⁸⁹. Sin embargo, no todo son brotes verdes: los logros de las tres cumbres celebradas se encuentran con que las fuerzas conservadoras surcoreanas no están a favor de estos movimientos.

En segundo lugar, otras fuentes, más minoritarias, apuntan que la «apertura» norcoreana obedece a que pretende rebajar su dependencia de China. Sabido es que el poder económico de Pekín ha ido en aumento en los últimos años y que, según algunos pronósticos, en poco tiempo podría superar a Estados Unidos como potencia económica global. Ello generaría desconfianza en Pyongyang que buscaría superar esa relación de dependencia acercándose a otros países como Corea del Sur y Estados Unidos. No existiría mejor manera de combatir a China, según estos análisis, que con el respaldo de una potencia nuclear como Estados Unidos⁹⁰.

Por su parte, Estados Unidos habría comprobado que la «paciencia estratégica» desplegada con la Administración Obama solo había provocado, en aquellos ocho años, un aumento del poderío militar del régimen norcoreano⁹¹. Donald Trump, tras su inicial línea violenta, cambiaría a un enfoque más racionalista y así probaría una capacidad de mediación y conciliación puesta en entredicho hasta entonces.

Así pues, tras los acercamientos entre las Coreas, se anunció la reunión entre Washington y Pyongyang. Aunque esta, sin embargo, peligró en mayo de 2018. Así Donald Trump, tras unas declaraciones de Kim Jong Un sobre Mike Pompeo, envió una carta al líder norcoreano cancelando la reunión programada para el mes de junio. El texto, aun con todo, mostraba claros cambios en la actitud del mandatario estadounidense. Pues, aunque cancelaba la reunión, no empleaba un lenguaje belicoso contra el líder norcoreano como en anteriores ocasiones (sin ir más lejos, como veíamos, dos meses atrás) e incluso le agradecía haber liberado a prisioneros estadounidenses y señalaba que estaban construyendo un «maravilloso diálogo»⁹².

89 «Pyongyang Joint Declaration of September 2018». *The National Committee on North Korea*. Disponible en <https://www.ncnk.org/node/1633>.

90 Véase SIGAL, L. «A U. S. Alliance with North Korea?». *The National Interest*. 24/04/2019. Disponible en <https://nationalinterest.org>.

91 HUESSY, P. «North Korea: How the Discussion Was Changed». *Gatestone Institute International Policy Council*. 06/03/2019. Disponible en <https://www.gatestoneinstitute.org>.

92 «Trump's Letter to Kim Canceling North Korea Summit Meeting, Annotated». *The New York Times*. 24/05/2018. Disponible en <https://www.nytimes.com>.

A pesar de la carta, la reunión, finalmente, ni siquiera se suspendió. El encuentro en junio de 2018 entre Estados Unidos y Corea del Norte constituyó la primera vez en que los líderes de ambos países se reunían en once años, clara muestra del enfriamiento que atravesaban las relaciones. En esta reunión se llegó a firmar una declaración conjunta entre ambos mandatarios que, en líneas generales, recogía los siguientes términos (algunos, como se aprecia, ya esbozados en la reunión entre las dos Coreas):

- 1.º Ambos países se comprometían a mantener unas nuevas relaciones con el deseo de sus ciudadanos de encontrar la paz y la prosperidad.
- 2.º Unirían esfuerzos por construir una paz estable en la península de Corea.
- 3.º Trabajarían para la completa desnuclearización de la península de Corea.
- 4.º Buscarían la repatriación de los prisioneros de guerra y recuperar los restos de los caídos en la guerra que enfrentó a ambos Estados⁹³.

Los términos de la declaración cambiaban completamente el escenario, aunque no se establecían medidas concretas, que parecían aparcadas para futuros encuentros. Estos avances, sin embargo, experimentaron un duro revés con la nueva reunión de febrero de 2019 entre Washington y Pyongyang. La segunda cumbre celebrada entre ambos países finalizó sin acuerdo y alentó las voces de los más pesimistas. El motivo: desde Washington se buscaba que el régimen norcoreano diera mayores pasos hacia la desnuclearización y Donald Trump apuntaba que Corea del Norte se había ofrecido a desmantelar su principal instalación nuclear (ubicada en Yongbyan), pero no a entregar su arsenal de armas nucleares. Además, Washington señalaba que el régimen había pedido un levantamiento de «todas» las sanciones. Desde el régimen norcoreano, sin embargo, se negaban tales afirmaciones y se apuntaba que únicamente se había solicitado un «alivio parcial» de las sanciones⁹⁴. El ministro de Exteriores norcoreano señaló que estaba bastante claro que Washington no estaba dispuesto a aceptar su propuesta⁹⁵.

Así pues, las negociaciones formales entre ambos países parecen enfriadas desde la reunión fallida de febrero de 2019⁹⁶. Kim Jong Un, de hecho, reconocía el pasado mes de abril de 2019 que las últimas reuniones con Estados Unidos habían relanzado las relaciones entre ambos países, pero recordaba que el estilo de diálogo

93 Véase en «Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit». White House. Disponible en <https://www.whitehouse.gov>.

94 VIDAL LIY, M. «El diálogo nuclear EE. UU.-Corea del Norte busca una vía para continuar». *El País*. 01/03/2019. Disponible en <https://elpais.com>.

95 «North Korea contradicts Trump's account of negotiations. State Dept. official says NK is 'parsing words'». *USA Today*. 01/03/2019. Disponible en <https://eu.usatoday.com>.

96 Sobre la segunda cumbre, véase ESTEBAN, M. «Lecciones de la *fake summit* de Hanoi». *Real Instituto El Cano*. 01/03/2019. Disponible en <https://blog.realinstitutoelcano.org>.

estadounidense, consistente en imponer condiciones unilaterales, no interesaba a los norcoreanos⁹⁷.

La situación se agravó con los recientes test militares celebrados por Corea del Norte. El propio ministro de Exteriores norcoreano ya avisó previamente, al hilo de estos desencuentros, que los test nucleares podían reanudarse en cualquier momento, aunque la relaciones entre Trump y Jong Un eran buenas. Y no faltó a su palabra. Así desde Pyongyang se anunció la realización de un nuevo test⁹⁸ y se quería vetar la presencia de Mike Pompeo en las negociaciones⁹⁹. La realización del test por Corea del Norte arrojó versiones contradictorias desde la Administración estadounidense. John Bolton apuntó que constituían una clara ruptura de los acuerdos alcanzados y el secretario de Defensa Patrick Shanahan, en la misma línea, señaló que violaban las resoluciones del Consejo de Seguridad. Pero estas palabras chocaron con la versión de Donald Trump, que, mientras la prensa analizaba los hechos como una nueva provocación, apuntaba que Kim Jong Un había «cumplido su palabra» lo que consideraba «muy importante». Pues, según las declaraciones del presidente estadounidense, Kim Jong Un se había comprometido a no realizar pruebas con misiles de largo alcance – mientras que los test se hicieron con misiles de corto alcance–. Trump incluso se atrevía a reconocer que su «gente» pensaba que podía existir una violación de los términos del acuerdo, pero él lo veía de manera diferente¹⁰⁰. El líder estadounidense, así pues, interpretaba que la suspensión de los test únicamente afectaba a los que tenían carácter intercontinental y amenazaban directamente a Estados Unidos. Aunque lo cierto es que los misiles de corto alcance sí pueden llegar perfectamente a territorio de otros socios estadounidenses como Japón o Corea del Sur y a los soldados estadounidenses ubicados en la región asiática. Además, tampoco se puede restar responsabilidad a Washington. *Foreign Affairs* advertía que el test norcoreano se realizó después de que Estados Unidos y Corea del Sur realizaran ejercicios militares conjuntos¹⁰¹, lo que Kim Jong Un interpretó como una violación de los términos del acuerdo firmado en la primera Cumbre¹⁰².

97 «Supreme Leader Kim Jong Un Makes Policy Speech at First Session of 14th SPA», pp. 2-5. Disponible en <https://manage.thediplomat.com/wp-content/uploads/2019/04/thediplomat-supreme-leader-kim-jong-un-makes-policy-speech-at-first-session-of-14th-spa.pdf>.

98 «North Korea announces firing of tactical guided weapon». *The Washington Post*. 17/04/2019. Disponible en <https://www.washingtonpost.com>.

99 «North Korea: If US wants to talk, put someone 'more mature' than Pompeo in charge». *CNN*. 18/04/2019. Disponible en <https://edition.cnn.com>.

100 «Trump says Kim has 'kept his word' hours after Bolton said he hasn't». *CNN*. 12/06/2019. Disponible en <https://edition.cnn.com>.

101 PANDA, A. y NARANG, V. *Op. cit.* Disponible en <https://www.foreignaffairs.com>.

102 «Supreme Leader Kim Jong Un Makes Policy Speech at First Session of 14th SPA», pp. 2-5. Disponible en <https://manage.thediplomat.com/wp-content/uploads/2019/04/thediplomat-supreme-leader-kim-jong-un-makes-policy-speech-at-first-session-of-14th-spa.pdf>.

Sin embargo, ello no ha conllevado una quiebra completa de los anteriores esfuerzos, pues la correspondencia directa entre Kim Jong Un y Donald Trump ha seguido en marcha. En junio de 2019 Donald Trump señaló que había recibido una carta «preciosa» del líder norcoreano –aunque, a día de hoy, no ha desvelado su contenido– y dejaba abierta la posibilidad de celebrar una tercera cumbre. En respuesta el mandatario estadounidense envió una carta al líder norcoreano cuyo contenido, desde la agencia de noticias de Corea del Norte, ha sido calificado como «excelente», valorándose, además, el «coraje» del líder estadounidense¹⁰³. De esta manera parece que existe cierta química entre los dos mandatarios que no se ha extendido a las relaciones entre sus respectivos gobiernos. Kim Jong Un incluso se metió en la carrera presidencial estadounidense y desde la agencia de noticias norcoreana se criticó al candidato demócrata Joe Biden¹⁰⁴. Esta buena sintonía ha sido reconocida por el propio Kim Jong Un en su discurso de abril de 2019: «Pero como el presidente Trump sigue diciendo, los lazos personales entre él y yo no son hostiles como las relaciones entre los dos países y aún mantenemos buenas relaciones, como para poder intercambiar cartas sobre salud en cualquier momento si lo deseamos»¹⁰⁵.

En suma: los encuentros, por el momento, solo han dejado declaraciones ambiguas¹⁰⁶, que reflejan la buena voluntad de las partes, pero no concretan en absoluto cuál es el final del camino. Pues no parece que Kim Jong Un, y más atendiendo a los precedentes, esté dispuesto a vender barata la desnuclearización de Corea del Norte¹⁰⁷. E incluso algunos analistas apuntan que precisamente el legado dejado por Kim Jong Un son las armas nucleares, que garantizan la defensa frente al exterior. De hecho la agencia norcoreana KCNA señalaba en 2013 que si la República Democrática de Corea del Norte se sentaba en una mesa con Estados Unidos, tenía que haber un diálogo entre dos potencias nucleares, sin que ninguna de las partes pueda obligar a la otra

103 «North Korea: Kim Jong Un Received ‘Excellent’ Letter From President Trump». *Time*. 23/06/2019. Disponible en <https://time.com>.

104 «Biden urged to watch his mouth». *KCNA Watch*. 22/05/2019. Disponible en <https://kcnawatch.org/newstream/1558515649-516874058/biden-urged-to-watch-his-mouth>. Se señalaba desde la agencia de noticias que había insultado y provocado a Kim Jong Un, lo que, apuntaban, jamás sería perdonado. Y además se enumeraban algunos de los puntos más controvertidos de la carrera del candidato demócrata.

105 *Ibidem*, p. 6.

106 «Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong Un of the Democratic People’s Republic of Korea at the Singapore Summit». *White House*. Disponible en <https://www.whitehouse.gov>.

107 Algunos analistas señalan que quizás el líder norcoreano está esperando alguna compensación que le haga estar a la altura de los logros de su abuelo (ESTEBAN, M. «Cumbre Kim-Trump: ¿adiós al último vestigio de la Guerra Fría?». *Real Instituto El Cano*. 13/06/2018. Disponible en <https://blog.realinstitutoelcano.org>).

a desmantelar sus armas nucleares¹⁰⁸. En este punto, además, Kim Jong Un podría encontrar oposición en la línea dura de su aparato burocrático que le habría pedido enérgicamente que no renuncie a las armas nucleares –y de hecho los recientes test con misiles o el anuncio de construcción de un submarino nuclear se habrían realizado, entre otros motivos, para agradar a este sector–¹⁰⁹. Y desde Pyongyang parece que no gustan las maniobras de Mike Pence y John Bolton, al hilo de las declaraciones del ministro de exteriores norcoreano señalando que habían creado una atmósfera «hostil» y de «desconfianza»¹¹⁰.

Así se suele coincidir en los análisis en que el régimen norcoreano, para que las negociaciones lleguen a buen puerto, exigiría:

- Primero, la conclusión de la alianza militar entre Estados Unidos y Corea del Sur.
- Segundo, la retirada de las tropas estadounidenses de la península coreana.
- Tercero, que Japón y Corea del Sur dejen de ser satélites «nucleares» de Washington.
- Cuarto, el levantamiento de las sanciones económicas (e igualmente concesiones económicas y diplomáticas), que, a juicio de los norcoreanos, están impidiendo el desarrollo del país (especialmente las impuestas por la ONU que afectan a los sectores de las materias primas, la transferencia tecnológica o el carbón).
- Quinto, que desaparezcan las críticas hacia el régimen norcoreano y sus instituciones especialmente las acusaciones de vulneraciones de derechos humanos hacia la figura de Kim Jong Un y su familia.
- Sexto, el cese de los vuelos de bombarderos estadounidense B-52 en sus ejercicios militares cercanos a la frontera norcoreana.
- Séptimo, la finalización «formal» de la guerra de Corea (1953) que está sujeta solo a un acuerdo de armisticio¹¹¹.

108 BALLBACH, E. «North Korea: Between Autonomy-Seeking and the Pursuit of Influence». En Gunther, H. y Meier, O. *Op. cit.* p. 13.

109 PANDA, A. y NARANG, V. «Why North Korea Is Testing Missiles Again». *Foreign Affairs*. 16/05/2019. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com>. Sobre la construcción del submarino nuclear: «North Korea announces new submarine, sending message to Trump». *The Washington Post*. 23/07/2019. Disponible en <https://www.washingtonpost.com>.

110 GRAMER, R. y HIRSH, M. «It's not personal. It's just diplomacy». *Foreign Policy*. 15/03/2019. Disponible en <https://foreignpolicy.com>.

111 Así lo ven HERZOG, S. «After the Summit: A Next Step for the United States and North Korea». *Arms Control Association*. 2018, pp. 1-9; WERZ, D. «The U. S., North Korea, and Nuclear Diplomacy». *The National Committee on North Korea*. 2018, pp. 1-24, p. 2; LEE, J. H. «Q&A: Can North Korea and the U.S. strike a nuclear deal?». *Wilson Center*. 25/06/2019. Disponible en <https://www.wilsoncenter.org>; ROGERS, P. *Op. cit.* p. 3; DALTON, T., LEVITE, A. y PERKOVICH, G. «Key Issues for U.S.–North Korea Negotiations». *Carnegie Endowment for International Peace*. 04/06/2018. Disponible en <https://carnegieendowment.org>.

Aunque no voy a omitir que algunos analistas también entienden que las posturas racionalistas de Corea del Norte constituyen una mera fachada, pues el régimen, como defiende, entre otros, B. R. Myers, pretendería sobre todo hacerse con Corea del Sur. La prueba según su discurso se encuentra en la contradicción en que suelen caer los medios occidentales cuando apuntan que los norcoreanos son nacionalistas y por ello no tienen ansias expansionistas. Si así fuera, a su juicio, también pretenderían conquistar el sur. Una empresa que, en el escenario actual, parece difícilmente reconciliable con mantener buenas relaciones con Estados Unidos¹¹². Pero esta interpretación es minoritaria.

Por su parte, Estados Unidos exigiría la paralización de la producción de tritio y plutonio, la finalización de todos los test nucleares y con misiles, la suspensión de todas las actividades de enriquecimiento de uranio fuera de la central nuclear de Yonbyong y, en general, otras actuaciones encaminadas a reducir la capacidad nuclear de Corea del Norte. En cualquier caso, Washington, por el momento, tampoco parece proclive a renunciar a las sanciones o la presencia de tropas en Corea del Sur. Precisamente el levantamiento de algunas sanciones (como la prohibición de viajes o el suministro de productos humanitarios) podría ser el primer paso para desencallar las negociaciones, pero en la segunda cumbre tampoco se llegó a un acuerdo sobre este punto¹¹³.

Además, uno de los mayores problemas planteados es que parece que no existe un acuerdo entre las partes sobre qué se entiende por «desnuclearización». Ambos, por supuesto, han coincidido en que es la meta a conseguir, pero no existe consenso en el alcance. Desde el gobierno estadounidense la desnuclearización consistiría en retirar su actual programa y cualquier posibilidad de que este se regenere en el futuro. Por su parte, en Pyongyang la «desnuclearización» sería la retirada de toda la capacidad nuclear de Washington en la región y la retirada de todas las fuerzas estadounidense en Corea del Sur y las islas de Japón¹¹⁴.

La situación, en definitiva, permanece estancada. El presidente surcoreano Moon anunciaba recientemente que Estados Unidos y Corea del Norte se habían emplazado, al menos informalmente, a mantener una tercera cumbre. Pero Kim Jong Un habría supeditado esta reunión a un levantamiento de las sanciones o una nueva actitud de Washington a la hora de afrontar las negociaciones¹¹⁵. Aun con todo, si se siguen acumulando los desencuentros y las frustraciones, no es nada descartable que, en menos

112 «North Korea's Unification Drive— B. R. Myers». Disponible en <https://sthelepress.com/index.php/2017/12/21/north-koreas-unification-drive>.

113 SEO, J. «Here are Some Economic Incentives That Could Help Move North Korea's Kim Toward Denuclearization». *Atlantic Council*. 26/02/2019. Disponible en <https://www.atlanticcouncil.org>.

114 ROGERS, P. «North Korea and The United States – Who is in Charge?». *Oxford Research Group*. Septiembre 2018, pp. 1-5.

115 LANDAU, E. B. y STEIN, S. «How to Prepare for a Third U.S.-North Korea Summit». *The National Interest*. 02/05/2019. Disponible en <https://nationalinterest.org>.

de un suspiro, estas declaraciones edulcoradas vuelvan tornarse en la retórica violenta de los años pasados. El proceso se presenta, así pues, largo y complejo. La mediación de otros países, como Rusia¹¹⁶ o China¹¹⁷, también se muestra esencial para llevar la situación a buen puerto. De hecho Kim Jong Un, después del fracaso de las negociaciones con Washington, ha concertado reuniones con estos países para mostrar a su pueblo que si la situación no mejora seguiría contando con poderosos aliados¹¹⁸. Y por supuesto tampoco podrá obviarse el peso de Japón, que está adoptando una posición de cierta ambigüedad: pues por un lado ha condenado los recientes test (pese a su corto alcance), pero por otro el primer ministro Abe ha mostrado su voluntad de reunirse con Kim Jong Un, lo que también sería histórico después del enfriamiento de las relaciones entre ambos países¹¹⁹. La Unión Europea no es un actor que pueda tener un impacto directo en el conflicto, pero puede emplear su influencia económica y política¹²⁰. También otros analistas han señalado que sería interesante involucrar a la Agencia Internacional de la Energía Atómica en el proceso¹²¹. A la espera seguimos todavía.

¿Una Corea del Norte nuclear y aceptada por la comunidad internacional?

La estrategia del líder norcoreano, a pesar de todo, no tiene por qué ser perfecta. Algunos analistas piensan que en su intento por desarrollar un arma nuclear capaz de llegar a Estados Unidos, con el ánimo de alcanzar un equilibrio de poder que lleve a la paz, Kim Jong Un podría calcular mal y traspasar una línea roja que provoque el ataque preventivo de Estados Unidos¹²². Pero, en cualquier caso, lo que parece es que el objetivo principal de Corea del Norte es convertirse en una potencia nuclear legítima

116 El Kremlin es uno de los principales interesados en que no exista un conflicto en la península de Corea ya que las consecuencias se podrían hacer sentir en su propio territorio (KLEIN, M. «Russia: a possible mediator». En Gunther, H. y Meier, O. *Op. cit.* p. 31).

117 Washington, por su parte, está adoptando una posición un tanto estratégica con Pekín: en ocasiones ha señalado que debe ser parte de la solución a la crisis y en otras lo ha calificado como un factor más del problema (así lo describe ALBERT, E. «The China–North Korea Relationship». *Council on Foreign Relations*. 25/06/2019. Disponible en <https://www.cfr.org>).

118 Aunque, según algunos, infructuosas, véase LEE, J. «The Wooing of Kim Jong Un: Love Letters and Lavish Banquets». *Australian Institute of International Affairs*, 27/06/2019. Disponible en <http://www.internationalaffairs.org.au>.

119 Véase al respecto KING, R. «Japan and North Korea: Summitry, Missile Fears, and Abductions». *Center for Strategic and International Studies*. 19/06/2019. Disponible en <https://www.csis.org>.

120 GUNTHER, H. y MEIER, O. *Op. cit.* p. 6.

121 DALTON, T.; LEVITE, A. y PERKOVICH, G. *Op. cit.* Disponible en <https://carnegieendowment.org>.

122 FRIEDMAN, U. «Can Trump Make a Deal With North Korea?». *The Atlantic*. 17/08/2017. Disponible en <https://www.theatlantic.com>.

(reconocida) para, desde esa posición de cierto equilibrio, entablar relaciones diplomáticas con todos los países¹²³. Algunos analistas incluso entienden que Pyongyang estaría adoptando, en el actual escenario, una postura similar a la mantenida en su día por India y Pakistán. Pues estos países, aun a sabiendas de que estaban vulnerando las normas sobre no proliferación, continuaron con los test –con cierto sigilo– hasta normalizar su posición como potencias nucleares¹²⁴.

¿Es excesiva esta demanda? Los Tratados de No Proliferación, que Corea del Norte firmó e incumplió en su día (aunque en 2003 se retiró), parecen decirnos que sí; sin embargo, el mapa mundial nos indica que existen otros países con capacidad nuclear, algunos disfrutaban de asiento en el Consejo de Seguridad (Estados Unidos, China, Francia y Reino Unido) y otros, anteriormente nombrados (India, Pakistán o Israel), cuentan con armas nucleares escapando a la crítica de la comunidad internacional, que parece haber olvidado su condición. Aunque también es cierto que el caso de Stanislav Petrov demuestra que ni los países más poderosos del mundo cuentan con la capacidad necesaria para controlar los peligros nucleares y solo la intuición de Petrov¹²⁵, cuando todas las coordenadas le indicaban que se estaba produciendo un ataque nuclear de Estados Unidos a la URSS (un hecho que evidentemente no se correspondía con la realidad sino que era un simple fallo de la computadora, que había confundido los rayos solares reflejados en las nubes con el motor de misiles nucleares¹²⁶), salvaron a la humanidad de un posible holocausto nuclear. Este es un factor de riesgo que Waltz no evaluó en sus estudios y que, ciertamente, podría hacer que armas nucleares «presuntamente estabilizadoras», por un simple fallo informático, precisamente tuvieran el efecto contrario y devastasen toda una región¹²⁷. A favor de Waltz también puede decirse que, a pesar de los hechos de Petrov, nunca se ha producido un ataque nuclear por error.

123 «North Korea v the US: how likely is war?». *The Guardian*. 09/08/2017. Disponible en <https://www.theguardian.com>.

124 ROGERS, P. *Op. cit.* p. 3.

125 Petrov, en lugar de informar a sus superiores de los sucesos para preparar un contraataque, notificó un fallo del sistema. Lo que prueba el enorme factor de riesgo que sigue existiendo cuando se trata de armas nucleares.

126 «Muere Stanislav Petrov, el hombre que salvó al mundo de una guerra nuclear». *El Mundo*. 19/09/2017. Disponible en <http://www.lavanguardia.com>.

127 De hecho esta es una de las críticas que se ha realizado a los países pertenecientes al «tercer mundo» y poseedores de armas nucleares: no disponer de la tecnología necesaria. En concreto, a India y Pakistán se les acusaba de no disponer de sistemas de advertencia. Aunque algunos autores han criticado este discurso. Otros han señalado que, aunque las hostilidades queden en el terreno de la retórica, pueden darse situaciones (por errores) que podrían desencadenar un conflicto. Tal sería el caso de que se produzca un corte de energía en Corea del Norte que sea confundido con ataque preventivo o que Estados Unidos cometa un error de cálculo en la zona desmilitarizada entre las dos Coreas (GUSTERSON, H. «A Double Standard on Nuclear Weapons». *MIT Center For International Studies*. 2006, pp. 1-6 [p. 3]).

Uno de los argumentos que suele emplearse para negar a países del tercer mundo (como Corea del Norte) la posesión de armas de destrucción en masa es que los dictadores son peligrosos, ya que son más «proclives» a realizar ataques. Se trata de un juicio, de nuevo, muy psicológico: presume que los líderes occidentales son más disciplinados y democráticos que los líderes de los países del tercer mundo. Y, la verdad, es un juicio que, atendiendo a la historia, tampoco se sostiene. Francia, Reino Unido, Israel o Estados Unidos no sometieron a debate público una cuestión tan importante como la adquisición de armas nucleares. En contraste en India y Pakistán sí se debatió sobre el asunto¹²⁸. En cuanto al uso de armas de destrucción en masa (químicas, biológicas y nucleares), tampoco existen diferencias entre su utilización por países occidentales y países pertenecientes al tercer mundo¹²⁹; de hecho, en cuanto a efectos dañinos para la población civil, la balanza sigue decantándose a favor de los primeros¹³⁰.

Tampoco ayudan acontecimientos recientes a despejar este «doble rasero» sobre la posesión de armas nucleares. De hecho la estrategia verdadera (y el juego de alianzas) de muchos países ha quedado completamente destapada. La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó (con el apoyo de más de 120 países) una resolución que promovía la realización de un tratado para prohibir la utilización de armas nucleares¹³¹.

128 GUSTERSON, H. *Op. cit.* p. 4.

129 Entendido el «tercer mundo» como el grupo de países que, tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, no pertenecían ni al «primer mundo», compuesto por los países occidentales, ni al «segundo mundo», conformado por la URSS.

130 REBEHN, M. «The Long History of Weapons of Mass Destruction». *Open Democracy*. 07/02/2003. Disponible en <https://www.opendemocracy.net>. Francia y Reino Unido emplearon armas químicas durante la Primera Guerra Mundial. Winston Churchill, de hecho, afirmó con rotundidad que le parecía bien el empleo de armas químicas. Alemania también utilizó gas mostaza durante la contienda. Asia no se mantuvo ajena a las WMD y Japón empleó armas biológicas en la guerra que mantuvo con China en los años 30. En la Segunda Guerra Mundial, a pesar los tratados que prohibían la utilización de armas químicas y biológicas (las nucleares aún no se habían lanzado), se siguieron utilizando. La Alemania nazi empleó el Zyklon-B en sus cámaras de gas. Estados Unidos lanzó sus bombas nucleares en Nagasaki e Hiroshima (siendo el único país hasta la fecha que ha empleado armas nucleares, sin contar claro está con los ensayos realizados por los países poseedores). De nuevo Estados Unidos, más tarde, sería acusado de emplear armas químicas en la guerra de Vietnam. Hasta principios de los 80, por tanto, las armas de destrucción en masa fueron empleadas exclusivamente por potencias mundiales. La guerra entre Irán-Irak abrió un nuevo escenario. Sadam Hussein empleó gas mostaza y agentes nerviosos contra los iraníes (también contra los kurdos ubicados en su propio territorio). Desde entonces otros países, como Siria, Sudán del Sur o Yemen, han sido acusados de emplear armas químicas. La balanza, por tanto, por el momento, sigue decantándose a favor de las potencias mundiales, pero se aprecia una apertura (especialmente con las armas químicas) en los países pequeños.

131 A/C.1/71/L.41, 14 de octubre de 2016. Disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.1/71/L.41&Lang=S. El Tratado precisamente fue promovido por países del «tercer mundo»: Austria, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Honduras, Indonesia, Irlanda, Jamaica, Kenia, Liechtenstein, Malawi, Malta, México, Namibia, Nauru, Nigeria, Nueva Zelandia, Palau, Panamá, Paraguay, Perú, República Democrática del Congo,

Sin embargo, los mismos miembros de la OTAN que exigen a Corea del Norte su desarme, al igual que otros países poseedores de armas nucleares, se negaron a apoyar el texto (en total, 38 votos en contra). El motivo que dio la OTAN para no apoyar el texto, que constituía otro avance en conseguir un mundo sin armas de destrucción en masa, es que contravenía su política de disuasión. En otras palabras, la OTAN tampoco parece confiar en Naciones Unidas en caso de conflicto armado. China, India y Pakistán, por su parte, se abstuvieron. Otro dato (igual sorprende): Corea del Norte sí votó a favor (e Irán, también)¹³². Realmente todos los votos negativos procedieron de países de la OTAN y socios comerciales o países con intereses comunes (Japón¹³³ y Corea del Sur, por sus vínculos con Estados Unidos; y Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Serbia, ante sus expectativas de entrar en la UE)¹³⁴. Casi un año después, el Tratado se sometió a votación en la Asamblea General repitiéndose la misma escena, aunque en esta ocasión Pyongyang se sumó a los países que no apoyaron el texto normativo ni participaron en su elaboración (Irán, por su parte, siguió votando a favor)¹³⁵. Entre esos países que no apoyaron la resolución se encontraba España, que, en un hecho un tanto extraño, al tiempo en que se negaba a apoyar un Tratado que prohibía las armas nucleares expulsaba al embajador norcoreano precisamente por este tema (consecuencias del alineamiento con la OTAN y la inminente visita de Mariano Rajoy a Washington). Si la OTAN adopta una postura, evidentemente, realista, que probablemente obedece a seguir protegida ante Rusia y no renunciar a su equilibrio waltziano, el propio Kim Jong Un podría preguntarse por qué el régimen norcoreano no puede disponer de armas para protegerse de unos miembros de la OTAN (junto con Rusia) que no han mostrado respeto ni por la legislación internacional ni por los mecanismos de solución de conflictos previstos en la Carta de Naciones Unidas y que, además, exclusivamente por su propio interés, no renuncian a las armas nucleares. Desde luego actitudes de este tipo no ayudan a ganar la confianza norcoreana.

Volviendo a la cuestión de entrada: si Kim Jong-Un es un «loco», ciertamente no convendría, bajo ningún concepto, hacerle ninguna concesión. No obstante, el pro-

Samoa, Sri Lanka, Sudáfrica, Suazilandia, Tailandia, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de) y Zambia.

¹³² «Voting on UN resolution for nuclear ban treaty». *International Campaign to Abolish Nuclear Weapons*. Disponible en <http://www.icanw.org/campaign-news/results/>.

¹³³ Un hecho que resulta de lo más paradójico si valoramos que ha sido el único país que ha sufrido los terribles efectos de este armamento.

¹³⁴ «UN votes for global nuclear weapons ban negotiations in 2017». *Independent*. 02/11/2016. Disponible en <http://www.independent.co.uk>; «La OTAN se opone a la resolución de la ONU de prohibir las armas nucleares». *El Diario*, 03/11/2016. Disponible en <http://www.eldiario.es>.

¹³⁵ «More than 120 nations adopt treaty to ban nuclear weapons at UN meeting». *The Independent*. 07/07/2017. Disponible en <http://www.independent.co.uk>; «The U. N. just passed a treaty outlawing nuclear weapons. That actually matters». *The Washington Post*. 17/07/2017. Disponible en <https://www.washingtonpost.com>.

fesor Robert Kelly, experto en las relaciones internacionales entre Estados Unidos y Corea del Norte, en este sentido, afirmaba:

«Uno de los tópicos más perezosos del análisis pop norcoreano es que la familia Kim está ‘loca’, ‘loca’, y así sucesivamente [...]. Si la familia Kim fuera suicida, habrían tenido muchas oportunidades de lanzar una guerra catastrófica. Nunca lo han hecho. La gente loca no sube a la cima de los Estados poderosos, y si de alguna manera llegara por capricho, no duraría mucho en la política brutalmente competitiva y peligrosa de la mayoría de las autocracias. Podemos odiar a Stalin, Mao, Hitler, Pol Pot y el resto, pero no estaban mentalmente enfermos (excepto tal vez al final). Esto es parte de por qué son tan aterradores. Sus atrocidades –que requerían escala, planificación y complejidad– habrían sido difíciles de perpetrar si estuvieran locos. La familia Kim no habría sobrevivido en el barrio vecino del noreste de Asia, ni en contra de amenazas internas, si no fueran viciosamente racionales sobrevivientes»¹³⁶.

Y lo cierto es que la conducta del líder norcoreano, atendiendo a la historia de las relaciones internacionales, no constituye una singularidad. Así pues, Washington tendrá que elegir si quiere una Corea del Norte completamente desnuclearizada o si opta por reconocer su estatus de potencia nuclear. Esa es la cuestión que, según algunos analistas, se está debatiendo ahora mismo en el seno de la Administración estadounidense. Por el momento, según Pacheco Pardo, se imponen las voces que llaman a una completa desnuclearización¹³⁷, lo que, a todas luces, dificultará la llegada del consenso.

Conclusión

Podemos afirmar tras esta investigación que las actuaciones de los líderes norcoreano y estadounidense no tienen ni un ápice de locura y encuentran su fundamento en teorías desarrolladas con anterioridad. Cabría preguntarse, por supuesto, si son las políticas más acertadas. Lo cierto es que como se empeñan en recordarle al líder norcoreano, países como Kazajstán o la propia Corea del Sur se abrieron al mundo

136 KELLY, R. *Op. cit.* Disponible en <https://asiansecurityblog.wordpress.com/2017/06/14/theres-a-lot-of-north-korean-alarmism/>. Y añadía: «Del mismo modo, los Kim no son nihilistas. Son peligrosos interruptores normativos, propensos a estallidos violentos, y tienen poca preocupación por la vida de otras personas. Pero hay muchas pruebas de que valoran sus propias vidas y de hecho usan su posición en la cima de la sociedad norcoreana para vivir con indulgencia. El bombardeo suicida es de hecho un elemento espantoso de la guerra contra el terrorismo, pero hay poco que sugiera que eso se aplica aquí. De hecho, los Kim son bastante astutos y tácticos, empujando cuando pueden, tirando hacia atrás cuando deben, usando a sus vecinos unos contra otros para ganar, y así sucesivamente. No se trata de un Estado suicida, ideológico, de tipo ISIS inclinado a la guerra apocalíptica, sino más bien una dictadura posideológica gangsterista que busca sobrevivir».

137 PACHECO PARDO, R. *Op. cit.* p. 2.

y mejoraron sus alianzas y su economía. Pyongyang podría correr el mismo destino y, así, encontrar solución a las demandas básicas de la población. La negativa al «fin de la historia» podría verse como un temor a que una eventual sociedad norcoreana cosmopolita no aceptase al régimen en el poder. Aunque, por otro lado, los miedos de los norcoreanos al unilateralismo de Estados Unidos no pueden catalogarse de infundados y más atendiendo a que los países incluidos en la «lista negra» de Washington, allá por 2002, la mayoría, por un motivo u otro, al final han sido atacados. Tampoco ayuda a levantar estas sospechas que Estados Unidos haga un uso excesivo de la propaganda (exagerando las purgas del régimen) o que sus líderes políticos redunden en la idea de que el líder norcoreano no está en sus cabales. Pues es evidente que en la Administración estadounidense saben que estas pautas de comportamiento no son fruto de impulsos o instintos, sino de una estrategia razonada. Desde Corea del Norte se abrazó un neorrealismo waltziano para disuadir los ataques de Estados Unidos. Un neorrealismo acompañado de ciertas actuaciones que recuerdan también a la teoría estratégica del conflicto –por el despliegue y la publicidad otorgada a las armas nucleares– y la teoría del «hombre loco» –capaz de hacer cualquier cosa con su material militar–. No se puede negar que si el régimen norcoreano solo buscaba la supervivencia, sus prácticas, indudablemente, han funcionado desde entonces. Cuestión distinta es el precio económico de este aislamiento y los desencuentros generados en sus relaciones internacionales a raíz de su proliferación nuclear (con sanciones inclusive del Consejo de Seguridad). O, a fin de cuentas, si la amenaza de ataque estadounidense estaba cerca de materializarse y compensaba la inversión y los desencuentros. Pero, en cualquier caso, las posturas no eran irracionales. Tal y como se ha acabado demostrando con los acercamientos recientes entre Washington y Pyongyang y cuyas consecuencias, como ha caracterizado a toda la crisis norcoreana, son altamente imprevisibles.

Por el momento existen menos posibilidades de que se desate una guerra nuclear o un conflicto en la región asiática. Los históricos encuentros entre Moon y Kim Jong Un y entre Washington y Pyongyang –y la probable entre Abe y Kim Jong Un– dan testimonio de ello. Algo, desde luego, parece que está cambiando en la región asiática. Pero las distancias entre Corea del Norte y Estados Unidos siguen siendo enormes. No parece que Pyongyang vaya a vender barata la desnuclearización y la imposición de condiciones unilaterales por Estados Unidos no está gustando en absoluto en el régimen norcoreano. La labor de mediación del presidente surcoreano Moon, es cierto, ha sido imprescindible para girar la situación¹³⁸. Sin embargo, el papel decisivo de Seúl en las relaciones entre Pyongyang y Washington, por momentos, está generando desconfianzas, pues desde Pyongyang preferirían escuchar directamente de boca estadounidense que están dispuestos a cumplir determinadas condiciones. La retirada de las tropas estadounidenses de la región asiática y la desnuclearización de los países satélite de Washington tampoco parecen exigencias

138 Pacheco Pardo, así, sostenía que Moon había sido el principal impulsor del proceso diplomático (véase PACHECO PARDO, R. «Llegó la hora de Moon». *El País*. 01/03/2019. Disponible en <https://elpais.com>).

asumibles por ahora. Y más en un momento en que Washington no busca protegerse solo ante Corea del Norte sino también ante una China que se encuentra en plena escalada económica y militar.

Tanto el gobierno norcoreano como el estadounidense encuentran, además, un enemigo común: las propias divisiones internas a la hora de entablar las negociaciones. Pues el gobierno norcoreano, como apuntaba, cuenta con una línea dura que niega cualquier iniciativa de desnuclearización; mientras que desde la Administración estadounidense, y más después de los últimos test, algunos quieren establecer nuevas sanciones contra el régimen norcoreano¹³⁹ –e incluso otros, desde tiempo atrás, defenderían la intervención militar–. Otras voces, sin embargo, entienden que cada día que pase sin acuerdo las capacidades del régimen norcoreano serán mayores, lo que sí amenazaría, aún más, a Estados Unidos. Parece claro, pues, que estas interpretaciones contradictorias en el seno de los propios gobiernos dificultarían cualquier tipo de acuerdo.

Es innegable, aun con todo, que los avances en los últimos meses han sido sustanciales: desde una retórica bélica hasta tender puentes hacia la reconciliación (como la suspensión de los test y la liberación de prisioneros). Pero es cierto que de momento las negociaciones al más alto nivel no han tenido los resultados esperados. Salvo, claro está, por la buena química generada entre Kim Jong Un y Donald Trump, que igual condena las negociaciones a un carácter personalista. Se da la paradoja, así pues, de que aquellos que otrora realizaban los mensajes más temerarios, ahora parecen la mejor baza para retomar las negociaciones. De hecho después del fracaso de la segunda cumbre, el Departamento del Tesoro estadounidense impuso nuevas sanciones sobre Pyongyang que fueron retiradas inmediatamente por el presidente estadounidense, que justificó la retirada alegando, según su portavoz, que le caía bien el presidente Kim y por ello consideraba que «esas sanciones no son necesarias»¹⁴⁰.

En suma: resulta difícil, por ahora, ver al régimen norcoreano renunciando a sus armas nucleares y a Estados Unidos levantando las sanciones y desalojando sus bases militares en la región. Algunos analistas han señalado que ello podría pasar por un «procedimiento gradual»: de manera que Corea del Norte pararía la exportación de tecnología nuclear a cambio del levantamiento de algunas sanciones¹⁴¹. Otros han señalado que, quizás, los incentivos económicos podrían hacer que el régimen rindiera sus armas nucleares¹⁴² –como la apertura de una cuenta económica para el desarrollo de la economía, los recursos y las infraestructuras de Corea del Norte; o que Washington llevara a Pyongyang de la mano hacia el comercio internacional con el ingreso en el FMI y la OMC–. Pero, por el momento, es mera conjetura.

139 PANDA, A. y NARANG, V. *Op. cit.* Disponible en <https://www.foreignaffairs.com>.

140 MONGE, Y. «Trump retira por sorpresa las últimas sanciones impuestas a Corea del Norte». *El País*, 22/03/2019. Disponible en <https://elpais.com>.

141 LANDAU, E. B. y STEIN, S. *Op. cit.* Disponible en <https://nationalinterest.org>.

142 SEO, J. «Here are Some Economic Incentives That Could Help Move North Korea's Kim Toward Denuclearization». *Atlantic Council*. 26/02/2019. Disponible en <https://www.atlanticcouncil.org>.

El caso de Corea del Norte, así pues, constituye un gran test para las dos ramas clásicas de las relaciones internacionales. Si los avances continúan, Kim Jong Un seguirá siendo un hombre «patriota» e «inteligente». Si fracasan, no tardará en precisar, en boca de nuestros medios de comunicación, asistencia psiquiátrica. Pues si en algún momento es necesario realizar un ataque preventivo en la península de Corea¹⁴³, y por tanto minimizar los efectos condenatorios de la opinión pública (cada vez más importante, como demuestran los casos de Vietnam, Somalia o Irak), ¿quién no querría frenar a un loco malvado con cabezas nucleares?

Artículo recibido: 22 de mayo de 2019.

Artículo aceptado: 6 de agosto de 2019.

.....

¹⁴³ Un ataque que podría no tener mucha eficacia, ya que Kim Jong Un y sus científicos han dispersado los materiales por todo el país para evitar que puedan ser destruidos con una acción militar de esta naturaleza.

Ana Gemma López Martín

Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Correo: anagama@ucm.es

Radiografía de las fronteras marítimas en África

Radiography of the maritime borders in Africa

Resumen

Uno de los aspectos que más afecta a la seguridad marítima es, sin duda, el adecuado establecimiento de las fronteras entre Estados limítrofes, en la medida en que, una vez determinadas, cada uno tiene clara la extensión de su respectiva jurisdicción. Con ello, se facilita la navegación para terceros Estados, pues se elimina la tensión que se genera cuando dos o más Estados reclaman el mismo espacio marítimo; al tiempo, que se tiene la certeza de cuál es la normativa que debe respetarse según las aguas que se estén atravesando en cada momento. La entrada en escena de la Convención de Derecho del Mar de 1982, con nuevos espacios y extensiones ha complicado la situación; lo cual tiene una especial incidencia en África, continente con el mayor número de Estados con litoral. El objetivo del presente estudio es exponer cuáles son las fronteras marítimas africanas fijadas de forma definitiva –por acuerdo o por sentencia internacional–; con la finalidad de tener un conocimiento cierto y actualizado, tanto de las zonas que gozan de estabilidad en la materia, como, por exclusión, de cuáles son las que están aún pendientes. Al mismo tiempo, conocer las fronteras marítimas ya establecidas y los criterios que se han aplicado para fijarlas, puede constituir un

importante referente y ayuda para el resto de Estados africanos que aún tienen pendientes sus delimitaciones.

Palabras clave

Fronteras marítimas, África, seguridad.

Abstract

One of the aspects that most affects maritime security is, undoubtedly, the proper establishment of borders between border States, to the extent that once determined, each one has clear the extent of their respective jurisdiction. This facilitates navigation for third States to eliminate the tension that is generated when two or more States claim the same maritime space. At the same time, they have the certainty of what is the norm that must be respected according to the waters that are going through at every moment. The entry into the scene of the 1982 Sea Law Convention, with new spaces and extensions has generated some complication on this issue. This has a special impact on Africa, the continent with the largest number of coastal States. The objective of this study is to explain which African maritime boundaries are definitively fixed - by agreement or by international judgment-, in order to have a certain and up-to-date knowledge of the areas that enjoy stability in the matter and, by exclusion, which are still outstanding. At the same time, to know the maritime borders already established and the criteria that have been applied to fix them, can constitute an important reference and help for the rest of African states that still have their delimitations pending.

Keywords

Maritime Borders. Africa. Maritime Security. Settlement of Disputes. Law of the Sea.

Citar este artículo:

LÓPEZ MARTÍN, A. G. «Radiografía de las fronteras marítimas en África». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* número 14.2019, pp. 139-164.

Introducción

A nadie se le escapa que la adopción de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar el 10 de diciembre de 1982 ha supuesto una convulsión en las, hasta la fecha, más o menos pacíficas aguas entre Estados vecinos. La extensión a 12 millas náuticas del mar territorial, por un lado, y, sobre todo, la aparición de un nuevo espacio marítimo de soberanía económica, como es la zona económica exclusiva –cuyo límite se concreta en 200 millas–, unido a la posibilidad de una plataforma continental extendida que supere dicha anchura, han hecho proliferar las reclamaciones estatales sobre estos espacios, en numerosas ocasiones de manera coincidente por tratarse de Estados colindantes. A ello cabe unir la aparición de un nuevo estatus marítimo, cual es el de Estado archipelágico, que modifica de manera significativa los límites a partir de los cuales tomar en consideración los espacios marinos correspondientes a estos Estados conformados exclusivamente por islas y/o archipiélagos –como es el caso de Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe, Comoras o Seychelles–; lo que, en consecuencia, obliga a la redefinición de las fronteras con sus Estados limítrofes¹.

Todo este nuevo panorama de espacios marítimos ha complicado la delineación del mapa de fronteras en el mar establecido a partir de la Convención de 1982, del que no ha sido ajeno, ni mucho menos, el continente africano. Todo lo contrario, no en vano África es el continente que cuenta con el mayor número de Estados con litoral: un total de 38. A los que hay que sumar los territorios no autónomos del Sáhara Occidental y los administrados por Reino Unido, además de los territorios franceses de ultramar.

Sin lugar a dudas, el establecimiento de un adecuado diseño de las fronteras marítimas resulta vital por múltiples motivos, entre los que cabe destacar la estabilidad y la seguridad marítima en la zona. A este respecto, nos encontramos con numerosos factores en presencia a valorar, resultando destacables, en el caso de África, las implicaciones económicas y estratégicas.

Desde el punto de vista económico, debemos tener presente sobre todo la existencia de yacimientos petrolíferos y gasíferos, así como mineros –como fosfato y diamantes en África austral, principalmente en Namibia–. Cabe destacar, además, la alta calidad del petróleo africano y su ventajosa situación desde el punto de vista geopolítico

¹ Hemos de hacer notar que el término «frontera» al que nos referimos, se entiende en Derecho internacional como «la línea que marca el límite exterior del territorio de un Estado, es decir, la línea que determina el ámbito espacial donde un Estado ejerce su soberanía con exclusión de otros en la actualidad esta categoría engloba espacios físicamente diferentes sobre los que también se proyecta la soberanía estatal, como son el espacio aéreo y los espacios marítimos. De ahí que actualmente deba hacerse referencia a diferentes tipos de fronteras: territoriales, aéreas, marítimas, fluviales y lacustres» (vid. LÓPEZ MARTÍN, Ana Gemma. «Frontera». ROMÁN REYES (dir.). *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, vol. II, 3.^a ed., Plaza & Valdés, Madrid y México, 2009, pp. 1326-1327).

en relación con Europa y EE. UU. Además, la localización de reservas petrolíferas y depósitos de recursos naturales puede conllevar serias complicaciones cuando los Estados adjudican unilateralmente bloques petroleros que afectan a la jurisdicción de un Estado limítrofe; pues, debe tenerse en cuenta que, si bien los bloques se definen con líneas estrictas, los pozos petrolíferos se solapan entre las distintas fronteras marítimas existentes en la zona, tal y como ocurre en el golfo de Guinea².

En este mismo ámbito, debemos resaltar la riqueza de recursos naturales existentes en las aguas africanas. La pesca es el principal motor económico de numerosos países, como Angola, Namibia o Egipto; no en vano, se calcula que la misma supone unos 10.000 millones de dólares anuales. La existencia de esta multiplicidad de fuentes de riqueza incrementa el interés de los Estados africanos por conseguir la soberanía económica sobre los espacios en presencia, lo que, en consecuencia, agudiza los conflictos. De ahí, la importancia que reviste definir correctamente las respectivas zonas económicas exclusivas y las plataformas continentales de los Estados lindantes.

Igualmente importantes son las razones estratégicas. Como apunta Gutiérrez Castillo: «Hoy día la paz y la seguridad internacionales no se consideran solo en términos de confrontación y conflictos militares [...] existen nuevos problemas complejos que traspasan fronteras y a los que solo se puede hacer frente de forma efectiva mediante la definición de estas»³. La falta de fronteras definidas puede llegar a tener un efecto desestabilizador en la lucha contra la creciente piratería marítima, el crimen organizado, la inmigración irregular e, inclusive, contra el terrorismo. Un aspecto particularmente importante para Europa, en la medida en que todo este variado tipo de actividades delictivas que llegan al continente europeo suelen proceder de aguas africanas. Una lucha efectiva contra estas amenazas requiere de la cooperación interestatal, la cual se complica si los Estados ven amenazados sus intereses nacionales y su soberanía, y si no tienen clara la extensión de su soberanía y su jurisdicción.

Toda esta problemática subyacente en la definición de los nuevos espacios marítimos ha acrecentado la tensión entre las nada fáciles relaciones fronterizas estatales. Es por ello que, como hemos apuntado, si las fronteras no están debidamente fijadas generan numerosos conflictos entre los Estados que pueden llegar a adquirir dimensiones, no solo regionales, sino internacionales. Lo cual puede conllevar un efecto desastroso en los esfuerzos por mantener la seguridad marítima y el desarrollo de los países.

Ciertamente, nos encontramos que en las últimas dos décadas se ha producido un significativo incremento en la delimitación marítima en África; si bien, no podemos dejar de obviar que son aún numerosas las fronteras cuyo trazado está pendiente, lo

² Véase, a este respecto, SOARES DE OLIVEIRA, Ricardo. *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*. London: Hurst Publishers 2007.

³ GUTIÉRREZ CASTILLO, Víctor Luis. *El Magreb y sus fronteras en el mar. Conflictos de delimitación y propuestas de solución*. Barcelona: Huygens editorial 2009, pp. 22-23.

que, en algunos casos, genera una gran inestabilidad en la región⁴. La Unión Africana había fijado finales de 2017 como fecha tope para que todos los Estados delimitaran sus fronteras; llegada esa fecha, tan solo lo estaba el 30 % de las mismas⁵. Es evidente que queda aún mucho camino por recorrer.

El objetivo, pues, que perseguimos con el presente estudio es el de proceder a exponer cuál es la situación actualmente existente por lo que se refiere a las fronteras marítimas que están fijadas ya de forma definitiva; bien sea sobre la base del acuerdo mutuo fruto de las negociaciones entre Estados vecinos, bien sea por decisión de un tribunal internacional. El análisis de esa significativa práctica delimitadora existente reviste una gran importancia para tener conocimiento, no solo de cuáles son las zonas que gozan de estabilidad en la materia, sino también, por exclusión, de cuáles son las que están aún pendientes. Al mismo tiempo, consideramos que conocer cuáles son los criterios que se han tomado en consideración para fijar esas fronteras puede resultar de utilidad para los Estados africanos que las tienen aún pendientes, como referente o apoyo de cara a un futuro acuerdo. Es por ello, que haremos igualmente una somera referencia a aquellos casos en que existe una mayor tensión derivada de esa indefinición.

A los efectos de proceder a esa «radiografía» que pretendemos realizar en relación con las fronteras marítimas en África, tomaremos como referencia el «geoesquema» realizado por Naciones Unidas para África –que utiliza en sus estudios sobre este continente–, el cual se basa exclusivamente en razones geográficas y no de otra índole⁶; lo que hace del mismo un criterio objetivo y, por tanto, exento de connotaciones que pudieran condicionar lo que pretende ser un análisis imparcial. En atención al mismo, son 5 las subregiones en que se divide la región macrogeográfica de África⁷.

4 Conscientes de la importancia de esta problemática y de sus consecuencias, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana firmaron el 15 de octubre de 2016, en el seno de la Cumbre extraordinaria celebrada en Lomé, *La Carta Africana sobre la Seguridad Marítima y el Desarrollo*. Con ella, los signatarios se comprometen a adoptar medidas específicas, mensurables para fomentar el desarrollo en toda África de una «economía azul» sostenible, sustentada en una buena protección marítima y en un mecanismo oficial para hacer cumplir la legislación (OMI, *Informe anual 2016*, TC 67/3(a), 12 mayo 2017).

5 Esto se incardina en el marco del *African Union Border Programme* (AUBP), instaurado en la 8.ª sesión ordinaria de la Asamblea de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana, celebrada en Addis Ababa en 2007, con la finalidad de establecer sus fronteras marítimas, incluyendo el límite exterior de la plataforma continental extendida (vid. OKONKWO, Theodore. «Maritime Boundaries Delimitation and Dispute Resolution in Africa». *Beijing Law Review*, vol. 8. 2017, p. 61).

6 En 1999, Naciones Unidas desarrolló un esquema de división geográfica en regiones macrogeográficas, subregiones y grupos económicos, con objetivos estadísticos, para publicar los avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio Mundiales. Siendo esta la finalidad primaria, lo cierto es que tal división se ha generalizado en otros muchos ámbitos dentro de la actuación de Naciones Unidas. Originariamente fue publicado como Serie M, n.º. 49 y ahora comúnmente conocida como la norma M49. Puede consultarse en <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/>.

7 África es una de las 5 regiones macrogeográficas (continentes) definidas por Naciones Unidas y las 5 subregiones en que se divide forman parte de las 22 que hay en el mundo.

Con la finalidad de conseguir una visión del trazado fronterizo global debidamente sistematizada, realizaremos un recorrido sucesivo partiendo desde la zona oeste: África Occidental, Central, Meridional, Oriental y del Norte.

Una referencia previa a la normativa internacional aplicable en relación con la delimitación de fronteras entre Estados limítrofes

Antes de proceder a exponer la radiografía anunciada, creemos necesario, no obstante, hacer una breve alusión a las normas internacionales que rigen la delimitación de las fronteras marítimas entre Estados vecinos. Y ello, no tanto para comprobar si las ya fijadas se ajustan a las mismas, como para conocer cuáles son las pautas a seguir por parte de los Estados que las tienen aún pendientes. Cuestión esta última que debe ir conexas con una referencia acerca de los posibles mecanismos de arreglo de controversias que pueden resultar pertinentes para llegar a esa delimitación.

A la hora de exponer cuáles con las reglas que rigen la fijación de las fronteras marítimas entre Estados vecinos, nuestra referencia normativa la constituye, necesariamente, la *Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar* de 10 de diciembre de 1982 (CNUDM)⁸. Si bien la misma no llegó a entrar en vigor hasta el 16 de noviembre de 1994, cabe resaltar, por lo que hace a la delimitación de espacios entre Estados limítrofes, que las normas de referencia tienen carácter de norma consuetudinaria; una naturaleza jurídica avalada por la importante jurisprudencia internacional existente en la materia, la cual comporta, asimismo, un referente ineludible en la medida en que ha dado contenido preciso a las disposiciones de la CNUDM. En todo caso, no debemos obviar el hecho cierto de que, de los treinta y ocho Estados africanos que son ribereños –además de Francia y Reino Unido–, tan solo Libia no es parte en la mencionada Convención⁹; y en relación con este Estado debemos hacer notar, como ya hemos indicado, que las normas que son de aplicación a la cuestión que trae causa –existencia y extensión de los distintos espacios marítimos, así como cuáles con los criterios de delimitación– tienen, igualmente, carácter consuetudinario general, sin que Libia se haya manifestado nunca en contra. Por lo que la obligatoriedad de las mismas queda fuera de toda duda.

8 El texto de la Convención puede localizarse en UNITED NATIONS, *Treaty Series*, vol. 1833, pp. 3 y ss. La normativa anterior viene conformada por las cuatro Convenciones de Ginebra de 29 de abril de 1958. Por lo que se refiere a la relación entre ambos textos convencionales, la misma viene regulada en el artículo 311 de la CNUDM según el cual, en caso de conflicto entre ambos, prevalecen las disposiciones de la Convención de 1982.

9 La Convención cuenta actualmente con 168 Estados partes; el estado de la misma puede consultarse en https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en.

Reglas aplicables a la delimitación de fronteras marítimas. La equidad como objetivo

Una delimitación marítima debe efectuarse, primeramente, por la vía del acuerdo negociado entre los Estados limítrofes –ya sea porque tienen costas adyacentes, ya sea porque las mismas están situadas frente a frente–. Así lo establece el artículo 15 de la CNUDM respecto del mar territorial, así como, los artículos 74 y 83 en relación con la zona económica exclusiva (ZEE) y la plataforma continental, respectivamente.

En el supuesto de que los Estados no lleguen a un acuerdo, la delimitación tendrá que ser decidida por una instancia judicial o arbitral¹⁰ con competencia al respecto que deberá resolver de conformidad con los principios y normas de derecho internacional aplicables en la materia. Cuando tal es el caso, el criterio delimitador impuesto por la normativa internacional es el siguiente:

En el caso del mar territorial, el artículo 15 establece que la frontera deberá fijarse en «una línea media cuyos puntos sean equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base a partir de las cuales se mida la anchura del mar territorial de cada uno de esos Estados. No obstante, esta disposición no será aplicable cuando, por la existencia de derechos históricos o por otras circunstancias especiales, sea necesario delimitar el mar territorial de ambos Estados en otra forma».

Por su parte, los artículos 74 y 83 disponen, en relación con la ZEE y la plataforma continental, que la delimitación «se efectuará sobre la base del derecho internacional, a que se hace referencia en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, a fin de llegar a una solución equitativa».

Nótese la distinta terminología utilizada según se trate de mar territorial, o de ZEE y plataforma continental; pues, mientras para el primero se impone, sin más, el criterio de la equidistancia, en relación con el segundo se habla de una delimitación equitativa. Tal divergencia, tiene su origen en la sentencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de 20 de febrero de 1969, en el *asunto relativo a la plataforma continental del Mar del Norte*, entre Dinamarca, Países Bajos y la República Federal de Alemania, que constituye un precedente indiscutible en relación con la delimitación de estos espacios marítimos. Enfrentada la CIJ a la valoración de la aplicabilidad del criterio de la equidistancia en el caso de la delimitación de la plataforma continental entre Estados vecinos, ante un eventual carácter consuetudinario de la misma, la Corte concluye negando el valor de principio o regla

¹⁰ Cabe, igualmente, la posibilidad de que los Estados decidan acudir a otro mecanismo de arreglo no jurisdiccional, tal y como la mediación o la conciliación; si bien, en tal caso, la solución no tiene por qué estar basada necesariamente en la aplicación del derecho. Ejemplos recientes y exitosos de delimitaciones marítimas fruto de la mediación son la de Yibuti y Eritrea –por parte del Gobierno de Catar–, y Guinea y Gabón –por Naciones Unidas–.

general a la equidistancia¹¹. Al tiempo que afirma que, el principio delimitador que establece el derecho internacional desde la Declaración Truman –punto de partida del espacio marítimo de la plataforma continental– es el de que la delimitación se ajuste a principios equitativos y tenga en cuenta las «circunstancias pertinentes» de cada caso¹². Resulta evidente, a tenor del *dictum* de la CIJ, que la aplicación de la línea media o equidistancia como criterio delimitador no siempre resulta justa, en la medida en que pueden existir en el caso circunstancias que hagan de la misma un criterio excesivamente oneroso para alguno de los Estados, por lo que no cumpliría la regla de delimitación equitativa que impone el derecho internacional.

Hemos de advertir que, a pesar de la diferencia terminológica apuntada, lo cierto es que, en la práctica judicial y arbitral internacional, cuando se opera una delimitación fronteriza el *iter* de actuación es el mismo para todos los espacios marinos: intentar conseguir que la misma resulte equitativa para los Estados afectados. Siendo así, según resulta de dicha práctica, el proceso delimitador se compone de dos fases consecutivas; primeramente, se parte de una delimitación provisional fijada en la línea media equidistante de las respectivas líneas de base de los Estados vecinos. Tras esta primera operación, se procede a examinar si existen «circunstancias relevantes» que corrijan esa línea media para asegurar que el resultado sea una delimitación equitativa. Pues, tal y como dictaminó en 2006 el tribunal arbitral que resolvió la delimitación marítima entre Barbados y Trinidad: «The identification of the relevant circumstances becomes accordingly a necessary step in the determining the approach to delimitation»¹³. En esta línea, unos años antes, en 1977, el tribunal arbitral que delimitó la plataforma continental entre Francia y Reino Unido, ya había sostenido que la regla combinada «equidistancia+circunstancias especiales» reflejaba el derecho consuetudinario de los principios equitativos, siendo de aplicación indistintamente si se trata de costas adyacentes o costas frente a frente¹⁴.

Si el órgano decisorio considera que existen esas circunstancias relevantes y que, por tanto, la equidistancia es injusta, las mismas se toman en cuenta para corregir esa línea

¹¹ El artículo 6 de la Convención de Ginebra sobre plataforma continental de 29 de abril de 1958, establece la *equidistancia* como criterio a aplicar en caso de falta de acuerdo entre los Estados limítrofes. Sin embargo, la Convención no era aplicable al caso porque, si bien Dinamarca y Países Bajos eran parte de la misma, la República Federal de Alemania, no lo era. De ahí, que los primeros invocasen su carácter de norma consuetudinaria para que fuera igualmente vinculante para Alemania. Lo que fue negado por la CIJ (ICJ Reports. 1969, pp. 60 a 82).

¹² ICJ Reports. 1969, pp. 83 a 101. Afirmación reiterada en asuntos posteriores, como el relativo a la *delimitación marítima en el área entre Groenlandia y Jan Mayen* (ICJ Reports. 1993) en el que sostiene: «That statement of an –equitable solution– as the aim of any delimitation process reflects the requirements of customary law as regards the delimitation both of continental shelf and of exclusive economic zones» (p. 48).

¹³ 45 *International Legal Materials*, 798, p. 233.

¹⁴ UNRIAA, vol. 18, p. 129.

provisional fijada en la línea media. Si, por contra, no existen tales circunstancias, la línea media equidistante provisional se convierte en la frontera definitiva.

Llegados a este punto, la cuestión última a determinar es la relativa a cuáles son esas *circunstancias pertinentes, relevantes o especiales* que, eventualmente, deberán ser tomadas en consideración para corregir la línea media de la equidistancia. No existe precepto alguno al respecto; para encontrar una respuesta, debemos remitirnos a la vasta jurisprudencia judicial y arbitral sobre delimitación marítima, pues la misma, como apunta Prosper Weil: «Undertaken the direct definition of the law of maritime delimitation, giving it the appearance and name of general or customary international law. There is probably no other chapter of international law which has been written so exclusively and rapidly by the international courts»¹⁵.

A la luz de la referida jurisprudencia¹⁶, resulta que las *circunstancias relevantes* que pueden ser pertinentes para conseguir una delimitación equitativa son variadas, pudiendo ser clasificadas entre circunstancias de carácter geográfico y las que no tienen dicho carácter¹⁷.

Por lo que hace a las primeras, encontramos que pueden ser relevantes alguno o algunos –pues no son excluyentes entre sí– de los siguientes *factores geográficos*:

- Prolongación natural de la costa o fachada oceánica; este criterio debe tomar en consideración la proporcionalidad entre las respectivas longitudes de los Estados fronterizos.
- Geografía de la zona, teniendo presente los aspectos particulares de la región, como que se trate de un mar semicerrado o un océano.
- Configuración general de la costa, atendiendo a la dirección general de la costa, al carácter adyacente u opuesto y que haya más de un Estado enfrente;

15 WEIL, PROSPER. *The Law of Maritime Delimitation-Reflections*. Cambridge: Grotius Publications Limited 1989, p. 7.

16 Más allá de los casos citados, hacer referencia expresa a toda la abundante jurisprudencia internacional –judicial y arbitral– sobre delimitación marítima excede los márgenes del presente estudio. Para un análisis de la misma puede consultarse el trabajo de ROS, Nathalie. «El derecho jurisprudencial de la delimitación marítima». *REDI*, vol. LXV. 2013, pp. 71-115.

17 Para un estudio en detalle de cada una de estas circunstancias y su operatividad en la jurisprudencia véase, entre la abundante bibliografía existente: DIVISION FOR OCEAN AFFAIRS AND THE LAW OF THE SEA. *Handbook on the delimitation of Maritime Boundaries*. New York: United Nations 2000, pp. 25-46; FRANCALANCI, Guido and SCOVAZZI, Tullio (eds.). *Lines in the Sea*. Dordrecht: M. Nijhoff Publ. 1994; LAGONI, Rainer and VIGNES, Daniel (eds.). *Maritime Delimitation*. Publications on Ocean Development, 2006; ROTHWELL Donald R. and STEPHENS, Tim. *The International Law of the Sea*. Oxford: Hart Publishing 2010, pp. 401-411; TANAKA, Yoshifumi. *Predictability and Flexibility in the Law of the Maritime Delimitation*. Oxford: Hart Publishing 2006, pp. 151-323; WEIL, Prosper. *Perspectives du droit de la delimitation maritime*. París: Editions A. Pedone, 1988, pp. 221-293.

siendo particularmente relevante que la misma sea cóncava o convexa y su grado de concavidad o convexidad.

- Las respectivas líneas de base, incluyendo la presencia de puertos, bahías, radas, ensenadas, desembocaduras de ríos, islas, arrecifes o elevaciones de la bajamar.
- Existencia de islas y rocas entre los Estados y según sean pertenecientes a uno u otro.
- En el caso de delimitación de plataforma continental, también pueden ser relevantes los factores geomorfológicos y geológicos del subsuelo.

De naturaleza variada son las circunstancias que *no son de carácter geográfico*. Destacamos las siguientes:

- Factores económicos. En ocasiones, cuando se trata de ZEE y de plataforma continental, puede atenderse a los beneficios económicos de los Estados que conllevaría la delimitación, según los recursos; se trataría de atender, particularmente, a la ubicación de los depósitos de gas y petróleo, o de los bancos de pesca.
- Derechos históricos, en relación con ciertas áreas marítimas por parte de un Estado desde tiempos inmemoriales y con la aquiescencia de otros Estados, los cuales no se ajustarían a las reglas generales de derecho internacional.
- Navegación, al tener en cuenta por donde discurren los canales de navegación, a los efectos de asegurar las rutas de navegación; se trata de una circunstancia particularmente relevante en el caso de delimitación del mar territorial.
- Posición socio-económica de los Estados.
- Factores políticos y de seguridad.
- Factores medioambientales, tales como, temperatura y salinidad de las columnas de agua; desove de las especies marinas...
- Presencia de terceros Estados, cuyas propias reclamaciones marítimas pueden llegar a solaparse.

Resulta, pues, que la variedad de situaciones concretas lleva a la flexibilización de la regla jurídica, y ello por virtud del importante papel que juega en este ámbito la equidad que posibilita la individualización de la regla general a fin de evitar resultados injustos¹⁸.

Los mecanismos de arreglo de las controversias de delimitación marítima

Sentados los criterios de delimitación marítima que establece el derecho internacional, creemos necesario un breve apunte acerca de cuáles son los mecanismos que dicho ordenamiento jurídico prevé para resolver los conflictos de delimitación marítima. Cuestión de la mayor oportunidad en relación con las fronteras pendientes.

¹⁸ CF. GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. «Apuntes sobre delimitación en derecho internacional del mar». *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XVI. 2016, p. 259.

A este respecto, es importante retener que, como se ha señalado, treinta y siete Estados africanos con acceso al mar son partes de la CNUDM¹⁹; así como, Francia y Reino Unido quienes ostentan la soberanía o jurisdicción sobre algunos territorios africanos. Siendo esto así, resulta que dicha Convención regula de manera expresa cuáles son los órganos con competencia para dirimir este tipo de controversias, estableciendo, además, un mecanismo subsidiario de carácter obligatorio, como es el arbitraje. Esto supone que, a falta de acuerdo, tales procedimientos serán los pertinentes para solucionar el conflicto.

No obstante, debemos referirnos, primeramente, al artículo 281 según el cual los Estados podrán resolver sus controversias relativas a la aplicación de la CNUDM por mecanismos ajenos a los previstos en la propia Convención. En este sentido, es perfectamente válido y plausible que los Estados africanos limítrofes opten por someter su controversia de delimitación marítima a mecanismos ajenos a la CNUDM, como serían los específicos existente en África; tales podrían ser, por ejemplo, los previstos por la Unión Africana²⁰, por la Autoridad Intergubernamental sobre Desarrollo del África Este (ECOWAS), el Tribunal de la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC), o, incluso, algunos creados por los propios Estados africanos –como el Consejo *The Elders*–. No obstante, cabe advertir que, hasta la fecha, a la hora de dirimir sus fronteras –tanto marítimas como terrestres–, los Estados africanos no han recurrido a estos mecanismos, mostrándose claramente proclives a recurrir a los tribunales internacionales de carácter universal, como es el caso de la Corte Internacional de Justicia, o del arbitraje internacional. Tal es así que, como señala Samuels:

«African nations have demonstrated that resort to international tribunals can lead to meaningful resolution of existing boundary disputes. The continent's commitment to the ICJ is one of the enduring legacies that African states have offered over the past half-century [...] And, interestingly, the contributions to international boundary dispute law have come from across the continent»²¹.

19 Como se ha indicado, tan solo Libia no es parte de la CNUDM, por lo que no está obligado por este particular sistema compulsivo de arreglo de controversias que recoge la Convención. Pero, habida cuenta que este Estado ya tiene fijadas sus fronteras marítimas, tanto con Túnez, como con Malta (ambas por sendas sentencias de la Corte Internacional de Justicia de 1982 y 1985, respectivamente), su particular situación jurídica a este respecto no resulta especialmente controvertida.

20 Como la Corte de Justicia de la Unión Africana. A este respecto, la Unión Africana (UA) ha adoptado varias iniciativas, como el Programa Frontera de la Unión Africana (AUBP), la Estrategia AIM 2050 (Africa Maritime Domain), y la Agenda UA 2063. En el marco de las mismas, se ha creado el llamado *Combined Exclusive Maritime Zone for Africa* (CEMZA), definido como una zona marítima común para todos los Estados miembros de la UA. Sobre estas iniciativas, así como, sobre estos mecanismos de arreglo africanos, véase OKONKWO, Theodore. «Maritime Boundaries », *op. cit.*; WALKER, Timothy. «Why Africa must resolve its maritime disputes». *Policy Brief*80. *Institute For Security Studies*, october 2015.

21 Vid. SAMUELS, Joel H. «Redrawing the Map: Lessons of Post-colonial Boundary Dispute Resolution in Africa». En LEVITT, Jeremy (ed.). *Africa. Mapping New Boundaries in International Law*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2008, p. 254.

Situados, entonces, en la más que probable hipótesis de que no se acuda a este otro tipo de mecanismos ajenos a la CNUDM, operarán los procedimientos previstos en la parte XV de la misma, a los que se refiere el artículo 287 que constituye el precepto de referencia en cuanto al arreglo de una controversia sobre derecho del mar; el cual dispone:

Elección del procedimiento.

- Al firmar o ratificar esta Convención o al adherirse a ella, o en cualquier momento ulterior, los Estados podrán elegir libremente, mediante una declaración escrita, uno o varios de los medios siguientes para la solución de las controversias relativas a la interpretación o la aplicación de la Convención:
 - ⊕ El Tribunal Internacional del Derecho del Mar constituido de conformidad con el anexo VI;
 - ⊕ La Corte Internacional de Justicia;
 - ⊕ Un tribunal arbitral constituido de conformidad con el anexo VII;
 - ⊕ Un tribunal arbitral especial, constituido de conformidad con el anexo VIII, para una o varias de las categorías de controversias que en él se especifican.
- Ninguna declaración hecha conforme al párrafo 1 afectará a la obligación del Estado parte de aceptar la competencia de la Sala de Controversias de los Fondos Marinos del Tribunal Internacional del Derecho del Mar en la medida y en la forma establecidas en la sección 5 de la parte XI, ni resultará afectada por esa obligación.
- Se presumirá que el Estado parte que sea partícipe en una controversia no comprendida en una declaración en vigor ha aceptado el procedimiento de arbitraje previsto en el anexo VII.
- Si las partes en una controversia han aceptado el mismo procedimiento para la solución de la controversia, esta solo podrá ser sometida a ese procedimiento, a menos que las partes convengan en otra cosa.
- Si las partes en una controversia no han aceptado el mismo procedimiento para la solución de la controversia, esta solo podrá ser sometida al procedimiento de arbitraje previsto en el anexo VII, a menos que las partes convengan en otra cosa.

Siguiendo el tenor del referido precepto resulta que son varios los órganos jurisdiccionales que podrían tener competencia en cuanto a la resolución de una controversia sobre delimitación marítima entre Estados africanos: Tribunal Internacional de Derecho del Mar, Corte Internacional de Justicia, tribunales arbitrales generales, o tribunales arbitrales con competencia especializada (materia de pesquerías, medio marino, investigación científica marina y navegación; anexo VIII). Y en la eventualidad de que, en un determinado conflicto, los Estados partes no hubieran elegido el mismo procedimiento de arreglo o no hubieran efectuado ninguna declaración eligiendo alguno de los mecanismos posibles (o no hubieran llegado a un acuerdo al respecto), obligatoriamente operará el arbitraje previsto en el anexo VII. Esta es la denominada

elección residual o *default choice*. La clave, por tanto, para poder determinar cuál es el pertinente en cada caso concreto la encontraremos en las declaraciones realizadas por cada uno de los Estados al obligarse por la CNUDM respecto de cuál es el mecanismo de su preferencia²².

Esto significa que, cuando falle la negociación y no se consiga un acuerdo entre los Estados africanos que tienen aún pendiente su delimitación marítima, cualquiera de ellos podrá acudir a las previsiones del artículo 287 y activar el procedimiento jurisdiccional que sea pertinente según la declaración efectuada por su vecino; pudiendo acudir, en última instancia, al arbitraje. Lo que supondrá establecer de manera definitiva sus respectivas fronteras marítimas.

Las fronteras marítimas en África Occidental

Una vez establecido el marco normativo internacional de referencia, tanto en relación con las reglas de delimitación marítima, como respecto de los procedimientos para abordar las que están pendientes, procedemos a realizar esa radiografía de las fronteras marítimas en África, comenzando, como advertíamos, por la zona oeste.

La subregión de África Occidental –región subsahariana–, está formada por 16 Estados, de los cuales 13 tienen litoral²³: Benín, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bisáu, Liberia, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo y Mauritania. Además de la isla de Santa Elena (territorio no autónomo bajo jurisdicción de Reino Unido).

En relación con esta subregión nos encontramos con seis fronteras internacionales ya establecidas; tres de ellas mediante tratado bilateral, y otras tantas por sentencia de tribunales internacionales²⁴. Eso supone que quedan aún pendientes ocho delimitaciones marítimas entre Estados de la región.

Mediante la vía del *acuerdo negociado* entre los Estados limítrofes, se ha delimitado la frontera entre las repúblicas de *Cabo Verde y Senegal* quienes firmaron el 17 de febrero de 1993 el Tratado sobre la delimitación marítima de la zona económica y exclusiva y la plataforma continental que separa a ambos Estados. La frontera queda establecida en la línea media equidistante aunque corregida en la zona norte atendiendo a cir-

22 El tenor de las declaraciones realizadas por los Estados al ratificar o adherirse a la CNUDM puede consultarse en http://www.un.org/Depts/los/settlement_of_disputes/choice_procedure.htm.

23 Los 3 Estados que no tienen acceso directo al mar (*Land Locked States*) son Burkina Faso, Malí y Níger.

24 Existe, además, un Acuerdo de cooperación técnica y financiera firmado entre Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bisáu, Guinea y Senegal, de una parte, y Noruega, de otra, a los fines de fijación de los límites exteriores de la plataforma continental más allá de las 200 millas, firmado en Nueva York el 20 de septiembre de 2010 (*UNTS*, vol. 2742, I-48458).

cunstances relevantes²⁵. La frontera marítima común que separa la zona económica exclusiva y la plataforma continental entre *Cabo Verde y Mauritania* quedó fijada por el Tratado de 19 de septiembre de 2003, firmado en Praia, el cual no es sino una prolongación de la frontera entre Cabo Verde y Senegal. También en este caso se sigue la línea mediana cuyos puntos son equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base de los dos países, si bien con una ligera desviación al sur²⁶. El 4 de junio de 1975, *Gambia y Senegal* firmaron en Banjul un acuerdo por el que establecen sus fronteras marítimas norte y sur, con un trazado inspirado en los casos de la plataforma continental del Mar del Norte, anteriormente citados, que se separa muy claramente de la equidistancia en la medida en que dicha línea perjudicaba de forma notable a Gambia.

La delimitación marítima entre *Guinea Bisáu y Senegal* fue resuelta por arbitraje, ante la falta de acuerdo entre ambos Estados, en relación con la vigencia del Canje de Notas celebrado el 26 de abril de 1960, entre Francia y Portugal, el cual fijaba la frontera del mar territorial, zona contigua y plataforma continental en una línea recta que discurría a 240°, comenzando desde la intersección de la frontera terrestre y la línea de la bajamar. El tribunal arbitral dictó su laudo el 31 de julio de 1989 determinando la plena vigencia del referido canje de notas²⁷. El 14 de octubre de 1993 ambos Estados han firmado un acuerdo de gestión y cooperación, a los efectos de explotar conjuntamente una zona marítima situadas entre los 268° y los 220° del ángulo acimutal trazado desde el cabo Roxo, quedando excluidos de esta explotación los respectivos mares territoriales de ambos Estados²⁸. De igual forma, la frontera marítima entre *Guinea y Guinea Bisáu* hubo de ser sometida al arbitraje ante la falta de acuerdo entre ambas partes. El laudo de 14 de febrero de 1985²⁹, intentando llegar a una solución equitativa en el sentido expresado por los artículos 74 y 83 de la CNUDM, fija la línea separándose de la equidistancia.

La última de las fronteras marítimas internacionales africanas fijadas hasta la fecha, es la correspondiente a *Ghana y Costa de Marfil*. El 23 de septiembre de 2017, la Sala Especial creada por el Tribunal Internacional del Mar dictó su sentencia resolviendo el *Différend relatif à la délimitation de la frontière maritime entre la République du Ghana et la République de Côte d'Ivoire* (n.º 23)³⁰. En la misma se fija, por unanimidad, una

25 *Boletín de Derecho del Mar*, n.º 26, pp. 39-42.

26 *Boletín de Derecho del Mar*, n.º 55, pp. 35-37.

27 El canje de notas puede consultarse en CHARNEY, J. I. and ALEXANDER, L. M. (eds.). *International Maritime Boundaries*, vol. I. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers 1993, pp. 872-874. La sentencia en *UNRIAA*, XX, pp. 119 y ss.

28 *Boletín de Derecho del Mar* n.º 31, pp. 41-42.

29 *ILM*, vol. 25, pp. 251 y ss.

30 Dicha Sala fue creada el 12 de enero de 2015, tras haber renunciado el 3 de diciembre de 2014, ambas partes de mutuo acuerdo, al arbitraje inicialmente decidido con arreglo al anexo VII de la CNUDM. La misma estaba integrada por tres jueces del Tribunal y dos magistrados *ad hoc*. Véase la sentencia en https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.23_merits/A23_arret_23.09.2017_corr.pdf.

frontera marítima única que delimita tanto el mar territorial, como la zona económica exclusiva y la plataforma continental –tanto por debajo como más allá de las 200 millas náuticas– entre ambos Estados; en un primer tramo la línea media se corrige atendiendo a circunstancias especiales, mientras que, a partir del punto de inflexión F, la frontera marítima única sigue la línea media.

A la vista de estos datos, aún no están fijadas las fronteras entre Mauritania y Senegal; Cabo Verde y Gambia; Guinea y Sierra Leona; Sierra Leona y Liberia; Liberia y Costa de Marfil; Ghana y Togo; Togo y Benín; y Benín y Nigeria. En relación con estos Estados, cabe resaltar el interés de Sierra Leona por alcanzar acuerdos, a la vista de la prospectividad en hidrocarburos en su ZEE. Compleja se presenta la situación entre Ghana, Togo y Benín dado que están en una situación de interesante yuxtaposición; si se aplicara la equidistancia el resultado perjudicaría notablemente a Togo que se haya en una situación de clara desventaja. A este respecto, el acuerdo alcanzado por Gambia y Senegal en 1975 puede constituir un importante precedente a retener por estos Estados.

Las delimitaciones marítimas en África Central

Diez son los Estados de esta subregión, teniendo litoral siete de ellos con litoral: República Democrática del Congo, Angola, Camerún, Guinea Ecuatorial, Gabón, República del Congo, y Santo Tomé y Príncipe. Lindando alguno de ellos, evidentemente, con Nigeria que es el Estado limítrofe de la subregión occidental.

En esta zona están fijadas cinco fronteras marítimas; cuatro de ellas mediante acuerdo bilateral y una por sentencia de la Corte Internacional de Justicia. Resultando destacable que se haya alcanzado la completa delimitación marítima en el golfo de Guinea, una de las zonas más codiciadas por los Estados por su riqueza en hidrocarburos. Un hito debido, en gran medida, a la iniciativa de Nigeria que estaba especialmente interesado en fijar debidamente los límites con sus vecinos; no en vano, Nigeria ocupa el noveno puesto de las reservas mundiales de petróleo. Pendientes quedan, por tanto, cinco.

La frontera marítima entre *Nigeria y Camerún* es el resultado cumulativo de dos tratados y de una sentencia de la Corte Internacional de Justicia, que fijan, cada uno de ellos, un sector de la misma. Así, el acuerdo de Yaundé de 4 de abril de 1971 establece la delimitación por lo que se refiere al mar territorial entre ambos Estados hasta el denominado punto 12, fijada en la llamada «línea de compromiso» (plano 3433 del Almirantazgo británico). Desde el punto 12 hasta el punto G, la frontera sigue la línea adoptada en la Declaración de Maroua de 1 de junio de 1975, corregida por el canje de cartas intercambiadas entre los jefes de Estado de Camerún y Nigeria el 12 de junio y el 17 de julio de 1975³¹. Este último trazado es una línea negociada que se separa de

31 CHARNEY, J. I. and ALEXANDER, L. M. (eds.). *International Maritime Boundaries, vol. I...* *Op. cit.* pp. 841-848.

la equidistancia al tener en cuenta la geografía, los recursos y las actividades humanas en el área. A partir del punto G, la delimitación fue sometida a la consideración de la Corte Internacional de Justicia; por sentencia de 10 de octubre de 2002, la Corte fija la frontera única de ZEE y plataforma continental en la línea media al considerar que no existen circunstancias relevantes que modifiquen el trazado para llegar a un resultado equitativo; siendo que el mismo se consigue con la equidistancia³².

Mientras se estaba llevando el procedimiento con Camerún ante la CIJ, *Nigeria* comenzó las negociaciones con otros dos Estados: Guinea Ecuatorial y Santo Tomé y Príncipe. El acuerdo con *Guinea Ecuatorial* se firmó el 23 de septiembre de 2000, fijándose una frontera marítima única entre ambos que se aparta de la equidistancia, al tomar en consideración los yacimientos de petróleo existentes en la zona. En el acuerdo se respetan las licencias de bloques concedidas por ambos, resolviendo así el solapamiento, y previendo acuerdos de unificación donde existan campos de petróleo transzonales³³. Por su parte, el acuerdo con *Santo Tomé y Príncipe* se alcanza con la firma, el 21 de febrero de 2001, de un Tratado de Desarrollo Conjunto de petróleo y otros recursos de la ZEE de los dos Estados³⁴, el cual resulta ciertamente más ventajoso para este último; pues, habida cuenta la diferencia de tamaño existente entre ambos, resulta que Santo Tomé y Príncipe recibe el 40 % de los ingresos derivados de los recursos, mientras que Nigeria ingresa el 60 %.

Por su parte, *Santo Tomé y Príncipe* han llegado a un acuerdo negociado tanto con *Guinea Ecuatorial* (Tratado de 26 de junio de 1999³⁵), como con *Gabón* (Acuerdo de 26 de abril de 2001³⁶). En ambos casos, la delimitación de la frontera marítima está basada en la equidistancia.

Camerún y Guinea Ecuatorial no solo no han delimitado su frontera marítima común, sino que se han intercambiado quejas en relación con sus solicitudes ante la Comisión de Límites de plataforma continental extendida más allá de las 200 millas náuticas, lo que no facilita el entendimiento. Misma situación se reproduce en el caso de la frontera entre la República Democrática del Congo y Angola, en relación con la información preliminar presentada por la primera que es rechazada de plano por Angola por entender que no se respetan las normas internacionales; esta es una zona en la que existen concesiones petrolíferas de ambos Estados que se superponen. Gabón y Guinea Ecuatorial iniciaron negociaciones para establecer una frontera marítima común, pero las mismas quedaron rotas, no solo por la riqueza en hidrocarburos, sino debido a la disputa por la soberanía sobre algunas islas ubicadas en la Bahía de

32 ICJ Reports. 2002, p. 306.

33 Boletín de Derecho del Mar n.º 45, pp. 76-78. Uno de esos acuerdos de unificación ha sido adoptado ya el 2 de abril de 2002.

34 Boletín de Derecho del Mar n.º 50, pp. 42-64.

35 Boletín de Derecho del Mar n.º 47, pp. 39-41.

36 Boletín de Derecho del Mar n.º 50, pp. 65-67.

Corisco, justo en la confluencia con el mar de la desembocadura del río Muni; la cual complica el acuerdo. Gabón tampoco ha conseguido ningún acuerdo con el Congo, ni este con la República Democrática del Congo.

La situación en África Meridional o del Sur

Son cinco los Estados que conforman esta subregión: Botswana, Lesotho, Namibia, Swazilandia (o Eswatini) y Sudáfrica. Tan solo Namibia y Sudáfrica tienen litoral, resultando que ambos no tienen aún definida su respectiva frontera marítima. La misma se complica por la existencia de fuertes disputas en relación con la soberanía de las islas existentes en la desembocadura del río Orange, así como por el hecho de que, tanto el río como el área exterior del mar son zonas ricas en diamantes; a lo que hay que añadir su considerable potencial en yacimientos de petróleo.

Sin embargo, sí está fijada la frontera de *Namibia y Angola*; ambos firmaron el 4 de junio de 2001 un Tratado de Delimitación y Demarcación de su frontera marítima hasta las 200 millas náuticas³⁷, la cual se sitúa a lo largo de un paralelo de latitud que comienza que en la desembocadura del río Cunene que constituye su frontera común.

Nos encontramos, igualmente, que *Sudáfrica, Francia y Madagascar* realizaron una declaración trilateral, el 26 de junio de 2012, en relación con sus respectivas solicitudes de plataforma continental ampliadas presentadas ante la Comisión de Límites, en el sentido de otorgar competencia a dicha Comisión para que conozca de las reclamaciones superpuestas contenidas en las respectivas presentaciones de estos tres Estados³⁸.

El complejo mapa fronterizo en África Oriental

Esta subregión, conformada por 18 Estados, tiene diez ribereños: Eritrea, Yibuti, Somalia, Madagascar, Mauricio, Comoras, Seychelles, Kenia, Tanzania, Mozambique. Además del archipiélago de Chagos (territorio británico de ultramar reclamado por Mauricio como parte integrante de su territorio), así como de la isla de Mayotte, la isla de la Reunión y de las llamadas Islas Dispersas (Banc du Géiser, Bassas da India, Isla Europa, Islas Gloriosas, Isla Juan de Nova e Isla Tromelin), todas ellas dependencias francesas de ultramar.

En relación con esta zona, cabe señalar la peculiaridad geográfica que presenta la confluencia en el océano Índico de cuatro Estados islas y/o archipelágicos, así

37 COLSON, D. A. and SMITH, R. W. (eds.). *International Maritime Boundaries vol. V*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers 2005, pp. 3709-3722. Resulta un aspecto destacable de este acuerdo que ambas partes se han obligado a acudir al arbitraje en caso de problemas de aplicación o interpretación del mismo, lo que evita controversias futuras.

38 *Boletín de Derecho del Mar* n.º 80, pp. 33-34.

como de los territorios insulares de Francia en la zona, lo que origina que contemos con dos acuerdos trilaterales, en los respectivos trifinios que se forman por dicha confluencia. Junto a ellos, existen ocho tratados bilaterales de delimitación marítima –basados fundamentalmente en la equidistancia–, y está en su fase final el contencioso entre Somalia y Kenia ante la Corte Internacional de Justicia que decidirá su frontera marítima. Además de la frontera con un Estado de otra región macrogeográfica, como es la conformada entre Eritrea y Yemen, resuelta por arbitraje internacional.

Mozambique tiene fijada la frontera al norte con *Tanzania* por un acuerdo firmado el 28 de diciembre de 1988³⁹; la misma es una combinación de la línea media equidistante al inicio, que sigue después un paralelo de latitud hasta las 200 millas náuticas. Posteriormente, el 5 de diciembre de 2011⁴⁰, ambos Estados firmaron un nuevo acuerdo que no modifica la frontera del anterior, tan solo revisa las coordenadas para ajustarlas al Sistema Geodésico Mundial (WGS); al tiempo que define el punto del *trifinio con Comoras*, el cual se fue negociando mientras se acordaba igualmente la frontera entre *Mozambique y Comoras*, y *Comoras con Tanzania*; siendo todos estos acuerdos de la misma fecha⁴¹. Por lo que se refiere al acuerdo relativo al trifinio, concluido al mismo tiempo que los anteriores, el mismo puede ser visto como una representación de la formal «puesta al orden» del proceso de delimitación; pero hay que señalar que también sirvió para fortalecer la cooperación entre las partes mientras se negociaban los acuerdos bilaterales dentro del marco del Programa de Fronteras de la Unión Africana⁴².

El criterio de la equidistancia es también el acordado en la frontera norte de la ZEE y la plataforma continental entre *Comoras y Seychelles* el 17 de febrero de 2012, en este caso, entre las respectivas bases de líneas archipelágicas desde el *trifinio con Tanzania*, el cual fue acordado en esa misma fecha⁴³. La frontera al sur se complica por la recla-

39 CHARNEY, J. I. and ALEXANDER, L. M. (eds.). *International Maritime Boundaries*, vol. I... *Op. cit.* pp. 893-902.

40 Dicho tratado incluye aspectos interesantes, tales como, la cooperación fronteriza y un sistema de arreglo de controversias. Vid. LATHROP, Coalter (ed.). *International Maritime Boundaries*, vol.VII. Leiden: American Society of International Law and Koninklike Brill NV, 2016, pp. 4793-4805.

41 El acuerdo entre Comoras y Mozambique de 5 de diciembre de 2011 define la ZEE y la plataforma continental entre ambos, siguiendo estrictamente la línea de la equidistancia entre la línea de base archipelágica de Comoras y la línea de base recta de Mozambique. Ese mismo criterio es el que se sigue en el trazado de la frontera entre Comoras y Tanzania, vid. LATHROP, Coalter (ed.). *International Maritime Boundaries...* *Op. cit.*, pp. 5017-5032, y 5059-5070, respectivamente.

42 Además de confirmar el trifinio, el acuerdo establece la posibilidad de enmiendas a través de canje de notas diplomáticas, así como un sistema de arreglo de controversias para la interpretación y aplicación del mismo. Vid. LATHROP, Coalter (ed.). *International Maritime Boundaries...* *Op. cit.*, pp. 5033-5037.

43 *Ibidem*, pp. 5039-5058.

mación de Comoras sobre Mayotte y la de Madagascar sobre las Islas Gloriosas, ambas bajo soberanía francesa, así como por el hecho de que el acuerdo de delimitación fronteriza entre *Seychelles y Francia*, concluido el 19 de febrero de 2001⁴⁴, define una frontera basada en la equidistancia usando diferentes puntos de base que los utilizados por Comoras y Seychelles. La equidistancia es, igualmente, el criterio que guía la línea de delimitación entre la ZEE de *Mauricio y Seychelles*, acordada el 29 de julio de 2008⁴⁵, en la medida en que se considera una solución equitativa conforme al derecho internacional. Idéntico criterio se aplica en 2002 en el acuerdo entre *Tanzania y Seychelles* que establece la frontera única de ZEE y plataforma continental⁴⁶, así como, por *Francia y Madagascar* en 2005⁴⁷, para delimitar las zonas marítimas situadas entre la isla Reunión y este último. Como complemento del acuerdo de 2008, el 13 de marzo de 2012⁴⁸, Mauricio y Seychelles firmaron un tratado estableciendo la explotación conjunta de la plataforma continental en la región de la meseta de las Mascareñas.

Al igual que sucedió en el caso de Tanzania y Mozambique, la frontera marítima entre *Tanzania y Kenia* es resultado de la combinación del criterio de la equidistancia y su modificación en ciertos sectores por la aplicación de circunstancias relevantes. Así queda reflejado, tanto en el acuerdo de 9 de julio de 1976 por el que se fija la frontera de los mares territoriales respectivos, y el de 23 de junio de 2009, en relación con la ZEE y la plataforma continental⁴⁹.

Al margen de todos estos tratados, en esta zona nos encontramos con dos procesos jurisdiccionales cuyo objeto se centra en la delimitación de una frontera marítima. Resuelto está el arbitraje entre *Eritrea y Yemen* por el laudo de 17 de diciembre de 1999, que fija su frontera en el mar Rojo mediante la aplicación del criterio de la equidistancia⁵⁰. Aún en fase de procedimiento escrito ante la Corte Internacional de Justicia se encuentra la delimitación de la frontera marítima en el océano Índico entre *Somalia y Kenia*, tras la presentación por el primero de una demanda a tal efecto el 28 de agosto de 2014⁵¹. Una vez se dicte sentencia por la Corte, dado el carácter jurídicamente

44 *Law of the Sea Bulletin*, vol. 47, pp. 42-44.

45 *Boletín de Derecho del Mar* n.º 69, pp. 96-98.

46 *Boletín de Derecho del Mar* n.º 49, pp. 56-59.

47 Acuerdo firmado en Saint-Denis el 14 de abril de 2005 (*Boletín de Derecho del Mar* n.º 71, pp. 41-85).

48 *Boletín de Derecho del Mar* n.º 79, pp. 25-46.

49 Este último reafirma la frontera fijada en el acuerdo de 1976, si bien transforma las coordenadas al WGS. Vid. CHARNEY, J. I. and ALEXANDER, L. M. (eds.). *International Maritime Boundaries. vol. I... Op. cit.*, pp. 875-883 y *Boletín de Derecho del Mar* n.º 70, pp. 51-54, respectivamente.

50 <https://pca-cpa.org/es/cases/81/> (fecha de última consulta, 26 de marzo de 2019).

51 El pasado mes de diciembre de 2018, ambos Estados presentaron su réplica y su réplica a las memorias y contramemorias respectivas. Véase la información en <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/161> (fecha de última consulta, 26 de marzo de 2019).

vinculante de la misma, la frontera quedará fijada de forma definitiva, lo que dará estabilidad a una zona ciertamente convulsa.

A pesar de que estamos en una región con numerosas fronteras fijadas, quedan aún algunas pendientes y de compleja resolución, precisamente, por la complicada situación geográfica que presenta la zona. Así, una vez rodeado el cabo de Buena Esperanza, la primera frontera internacional que encontramos es la conformada entre *Sudáfrica y Mozambique* que está pendiente de delimitar⁵² y cuya fijación puede verse dificultada por la confluencia de Madagascar. Igualmente pendiente está la frontera entre estos dos últimos, la cual se complica también por las islas francesas que, según hemos apuntado, existen en esa zona y que son objeto de diferentes reclamaciones de soberanía por parte de Estados africanos, como Mayotte por Comoras, islas Glorioso por Madagascar, o Tromelin por Mauricio⁵³. En este sentido, cabe resaltar igualmente la particularidad que representa el archipiélago de *Chagos*, territorio no autónomo bajo jurisdicción de Reino Unido, pero reclamado por Mauricio y respecto del cual la Corte Internacional de Justicia ha declarado en su opinión consultiva de 25 de febrero de 2019 que «the process of decolonization of Mauritius was not lawfully completed when that country acceded to independence»; añadiendo que «the United Kingdom is under an obligation to bring to an end its administration of the Chagos Archipelago as rapidly as possible»⁵⁴. Siendo así, ya no podemos entender como pendiente la frontera entre Mauricio y Chagos, en la medida en que este último debe ser considerado territorio integrante del primero.

De igual manera, la situación en el llamado «Cuerno de África» se presenta complicada por lo que se refiere a las fronteras de *Somalia* con *Yibuti* y con *Yemen*, no solo por la situación de inestabilidad en la que está inmersa aquella, sino sobre todo tras la Circular M. Z. N. 106.2014, de 3 de julio de 2014, por la que Somalia da a conocer las coordenadas que fijan su ZEE y que ha sido objeto de enérgica protesta por ambos Estados, los cuales no reconocen la misma por entender que viola sus respectivos espacios marítimos⁵⁵.

52 Cabe resaltar que Mozambique lleva tiempo bombeando gas natural con destino a Sudáfrica lo que puede abrir la vía del entendimiento de cara a las negociaciones fronterizas.

53 Con relación a esta última, Mauricio presentó una nota verbal de fecha 17 de mayo de 2011 ante las Naciones Unidas reafirmando sus derechos soberanos sobre Tromelin (véase *Boletín de Derecho del Mar* n.º 76, pp. 37-38).

54 <https://www.icj-cij.org/en/case/169> (fecha de última consulta, 27 de marzo de 2019). En el marco de esta reclamación de soberanía, Mauricio había acudido anteriormente a la Corte Permanente de Arbitraje ante la proclamación de zona marina protegida en torno al archipiélago de Chagos realizada por Reino Unido el 1 de abril de 2010, aduciendo que él era el único Estado con competencia a estos efectos. En su laudo de 18 de marzo de 2015, el tribunal declaró que no tenía competencia al respecto (vid. *Boletín de Derecho del Mar* n.º 88, pp. 25-30).

55 La nota verbal de protesta de Yibuti es de 31 de enero de 2017 (*Law of the Sea Bulletin* vol. 93, p. 22) y la de Yemen de 25 de julio de 2014 (*Boletín de Derecho del Mar* n.º 85, p. 41).

Las fronteras en África del Norte o Septentrional –Magreb–

Finalmente, la subregión septentrional la componen 6 Estados, todos ellos con litoral: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto y Sudán. Además, incluye el territorio no autónomo del Sáhara Occidental.

Tan solo *Túnez* y *Argelia* han fijado de forma negociada su frontera marítima, según se refleja en el acuerdo sobre arreglo provisional de delimitación de las fronteras marítimas de 11 de febrero de 2002⁵⁶; no encontramos en dicho texto referencia alguna al método de delimitación que se ha utilizado, limitándose a exponer las coordenadas por la que discurre la frontera, la cual, no obstante, puede considerarse una combinación de la equidistancia modificada por la existencia, en ciertos puntos, de circunstancias relevante tales como islas o diversos recursos naturales. Mientras que la frontera marítima respecto de la plataforma continental entre *Túnez* y *Libia* tuvo que ser decidida por la Corte Internacional de Justicia en su sentencia de 24 de febrero de 1982, en la que, para llegar a una delimitación equitativa, dividió la frontera en dos sectores, aplicando la línea media en el primero y modificándola en atención a circunstancias pertinentes –tales como, las características generales de la región, la configuración de la costa, la existencia y posición de las islas Kerkennah, la línea marcada por las concesiones petrolíferas ya existentes o la proporcionalidad entre plataforma continental y longitud del litoral respectivo de cada uno de los dos Estados– en el segundo⁵⁷.

De las tres fronteras pendientes, la que presenta rasgos más controvertidos es la de *Egipto* y *Sudán*, en la medida en que ambos reclaman como suyas varias áreas limítrofes, tales como el triángulo de Hala'ib o el área al norte del paralelo 22⁵⁸; lo que impide el acuerdo negociado.

En cambio, sí han quedado fijadas las fronteras con cuatro Estados limítrofes pertenecientes a otras regiones macrogeográficas. Tal es el caso de las fronteras de *Egipto con Arabia Saudí* –Acuerdo de 8 de abril de 2016⁵⁹– y con *Chipre* –establecida en el Acuerdo sobre ZEE de 17 de febrero de 2003, que sigue el criterio de la línea media⁶⁰–. Así como, la de *Túnez con Italia* en relación con su plataforma continental, la cual se defi-

⁵⁶ *Boletín de Derecho del Mar* n.º 52, pp. 42-45. A pesar de tratarse de un acuerdo provisional, según apunta Gutiérrez Castillo, el mismo se encuentra prorrogado, en espera de otra solución consensuada, ya que ninguno de los dos Estados lo ha denunciado ni ha propuesto una nueva negociación (vid. GUTIÉRREZ CASTILLO, Víctor Luis. *El Magreb y sus fronteras en el mar...* Op. cit., p. 137).

⁵⁷ CIJ *Recueil*. 1982, pp. 18-80.

⁵⁸ Véase, a este respecto, la Declaración del Ministro de AA. EE. de Egipto de 12 de noviembre de 2017, en *Law of the Sea Bulletin* vol. 95, p. 54.

⁵⁹ Dicho acuerdo se limita a detallar las coordenadas, sin aportar valoración alguna en cuanto al criterio seguido (*Law of the Sea Bulletin* vol. 94, pp. 17-19).

⁶⁰ *Boletín de Derecho del Mar* n.º 52, pp. 46-48.

ne en el acuerdo de 20 de agosto de 1971 que comporta una equilibrada combinación del criterio de la equidistancia, modificado por la existencia de ciertas islas italianas en el canal de Sicilia, más próximas a Túnez que a Sicilia⁶¹. Por lo que se refiere a la frontera de la plataforma continental entre *Libia y Malta*, la misma fue decidida por la Corte Internacional de Justicia en su sentencia de 3 de junio de 1985; dicha delimitación se efectuó de acuerdo con principios equitativos, teniendo en cuenta todas las circunstancias relevantes para llegar a un resultado equitativo. Las circunstancias que fueron retenidas por la Corte para modificar la línea media fueron la configuración general de las costas de los respectivos Estados, su carácter opuesto, el contexto geográfico, la disparidad en millas de sus costas relevantes y la distancia entre ellas⁶².

No existe, en cambio, acuerdo en relación con la fijación de las fronteras marítimas de *Argelia* ni con *Italia* ni con *España*. Asimismo, las más que conocidas reivindicaciones marroquíes sobre ciertos territorios españoles sitos en el continente africano llevan a la consiguiente indefinición de las fronteras marítimas entre ambos Estados⁶³; lo cual, no obstante, no genera especiales problemas de tensión en la práctica –salvo episodios puntuales, como la toma del islote de Perejil por militares marroquíes el 11 de julio de 2002 o algún apresamiento de barcos españoles en las proximidades de la isla de Alborán–, en la medida en que existe un respeto *de facto* a la línea media de la equidistancia entre sus respectivas posesiones.

Más controvertida resulta la frontera marítima de *Marruecos* en el océano Atlántico, por la presencia del territorio no autónomo del *Sáhara Occidental* –bajo jurisdicción *de facto* marroquí– que plantea la espinosa cuestión acerca de quién está legitimado para negociar las fronteras de dicho territorio en relación con terceros Estados limítrofes. Lo que afecta, igualmente, a la indefinición de las fronteras en relación con España respecto de las Islas Canarias, así como de esta respecto de Mauritania⁶⁴. En este sentido, en nuestra opinión, el acuerdo de 14 de abril de 1976 entre

61 CHARNEY, J. I. and ALEXANDER, L. M. (eds.). *International Maritime Boundaries. vol. I...* *Op. cit.*, pp. 1611-1625.

62 CIJ *Recueil*. 1985 (<https://www.icj-cij.org/files/case-related/68/068-19850603-JUD-01-00-FR.pdf>, fecha de última consulta, 1 de abril de 2019).

63 Sobre los conflictos y reivindicaciones de soberanía en la zona del Magreb y su repercusión en la definición de las correspondientes fronteras marítimas, así como, la situación de las fronteras pendientes, véase en el detallado análisis de GUTIÉRREZ CASTILLO, Víctor Luis. *El Magreb y sus fronteras en el mar...* *Op. cit.*, pp. 51-59 y pp. 163-230.

64 Cabría, añadir, otros problemas en presencia de distinta índole, como la potestad sobre los recursos naturales en la zona. A este respecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha tenido ocasión de pronunciarse en su sentencia de 27 de febrero de 2018 (Gran Sala), en relación con el Acuerdo de Pesca entre Marruecos y la UE de 2014, que deja inaplicable el mismo en la zona del Sáhara Occidental por no ser territorio marroquí por lo que sus costas quedan fuera del referido acuerdo (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199683&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=407575>). Con anterioridad, el 10 de diciembre de 2015, el TJUE había anulado el acuerdo comercial entre Marruecos y la UE de 2012 por incluir al Sáhara Occidental sin haberse respetado debidamente la voluntad de la población del mismo (<http://curia.europa.eu/>

Marruecos y Mauritania, estableciendo la frontera –terrestre y marítima– entre ambos resulta inaplicable (e incluso nulo) por lo que se refiere a la plataforma continental, en la medida en que no se ha tenido en cuenta a este respecto la voluntad del pueblo saharauí, lo que constituye una flagrante violación del principio fundamental de la libre determinación de los pueblos, que abarca su derecho a decidir respecto de sus recursos naturales⁶⁵. A nuestro juicio, a la vista de la geografía costera de la zona –lineal y sin apenas accidentes geográficos reseñables–, la aplicación también del criterio de la equidistancia y de frontera única –ZEE y plataforma continental– se presenta como la opción más lógica para conseguir una delimitación equitativa ajustada al derecho internacional.

Una valoración final de conjunto

El mapeo realizado de las fronteras marítimas en África ya definidas nos pone de manifiesto el seguimiento escrupuloso de la normativa internacional que rige la materia, lo que implica una nada desdeñable aportación de los Estados africanos a la construcción normativa y jurisprudencial de las reglas sobre delimitación marítima.

En esta línea, resulta sumamente loable el esfuerzo realizado por la mayoría de los Estados por conseguir ajustar de manera equitativa sus respectivos límites fronterizos. Lo que, sin duda, debiera servir como referente para todos aquellos otros que aún las tienen pendientes. Pues la realidad es que, a pesar del importante número de límites fronterizos fijado, son muchas aún las zonas que permanecen indefinidas; con un cierto grado de tensión en algunas de ellas, lo que no beneficia ni a la estabilidad, ni al desarrollo de la región. Además, esta indefinición redundaría de manera negativa en la seguridad marítima. Una cuestión que no solo afecta a los Estados africanos, sino a todo el conjunto, especialmente a los europeos, en la medida en que las aguas africanas constituyen una de las principales vías marítimas de entrada a Europa.

A este respecto, no podemos sino insistir en el hecho cierto de que la actual normativa internacional vigente en la materia, conformada por la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982, facilita conseguir esa delimitación. Y ello, no solo porque su cuerpo normativo está avalado por una amplia práctica internacional

juris/document/document.jsf?text=&docid=172870&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=164110).

65 Según dispone la Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, 14 de diciembre de 1962, sobre «Soberanía permanente sobre los recursos naturales»:

El derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debe ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado.

La exploración, el desarrollo y la disposición de tales recursos, así como la importación de capital extranjero para efectuarlos, deberán conformarse a las reglas y condiciones que esos pueblos y naciones libremente consideren necesarios o deseables para autorizar, limitar o prohibir dichas actividades.

de la que han sido mayoritariamente partícipes los propios Estados africanos –lo que da cuenta del innegable consenso que existe en torno a la misma–, por lo que su aplicación no debiera plantear problema alguno; sino, sobre todo, porque dicho instrumento jurídico –del que son partes todos los Estados africanos con litoral– tiene establecido un sistema obligatorio de arreglo jurisdiccional de controversias marítimas al que puede acudir cualquiera de ellos para obtener, en relación con sus vecinos, una frontera definitiva y equitativa conforme al derecho internacional.

Es solo, pues, una cuestión de voluntad política... o de falta de ella.

Bibliografía citada

- CHARNEY, J. I. and ALEXANDER, L. M. (eds.). *International Maritime Boundaries*, vol. I. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers 1993.
- COLSON, D. A. and SMITH, R. W. (eds.). *International Maritime Boundaries*, vol. V. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers 2005.
- DIVISION FOR OCEAN AFFAIRS AND THE LAW OF THE SEA. *Handbook on the delimitation of Maritime Boundaries*. New York: United Nations 2000.
- FRANCALANCI, Guido and SCOVAZZI, Tullio (eds.). *Lines in the Sea*. Dordrecht: M. Nijhoff Publ, 1994.
- GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. «Apuntes sobre delimitación en derecho internacional del mar». *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XVI. 2016, pp. 255-300.
- GUTIÉRREZ CASTILLO, Víctor Luis. *El Magreb y sus fronteras en el mar. Conflictos de delimitación y propuestas de solución*. Barcelona: Huygens editorial 2009.
- LAGONI, Rainer and VIGNES, Daniel (eds.). *Maritime Delimitation*. Publications on Ocean Development 2006.
- LATHROP, Coalter (ed.). *International Maritime Boundaries*, vol. VII. Leiden: American Society of International Law and Koninklike Brill NV, 2016.
- LÓPEZ MARTÍN, Ana Gemma. «Frontera». Román Reyes (dir.). *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, vol. II, 3.^a ed. Madrid y México: Plaza & Valdés 2009, pp. 1326-1327.
- OKONKWO, Theodore. «Maritime Boundaries Delimitation and Dispute Resolution in Africa». *Beijing Law Review*, vol. 8. 2017, pp. 55-78.
- ROS, Nathalie. «El derecho jurisprudencial de la delimitación marítima». *REDI*, vol. LXV. 2013.2, pp. 71-115.
- ROTHWELL Donald R. and STEPHENS, Tim. *The International Law of the Sea*. Oxford: Hart Publishing 2010.

- SAMUELS, Joel H. «Redrawing the Map: Lessons of Post-colonial Boundary Dispute Resolution in Africa». En LEVITT, Jeremy (ed.). *Africa. Mapping New Boundaries in International Law*. Oxford and Portland: Hart Publishing 2008, pp. 227-255.
- SOARES DE OLIVEIRA, Ricardo. *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*. London: Hurst Publishers 2007.
- TANAKA, Yoshifumi. *Predictability and Flexibility in the Law of the Maritime Delimitation*. Oxford: Hart Publishing 2006.
- WALKER, Timothy. «Why Africa must resolve its maritime disputes». *Policy Brief* 80. Institute For Security Studies, october 2015.
- WEIL, Prosper. *Perspectives du droit de la delimitation maritime*. París: Editions A. Pedone 1988; *The Law of Maritime Delimitation-Reflections*. Cambridge: Grotius Publications Limited 1989.

Artículo recibido: 9 de abril de 2019.

Artículo aceptado: 13 de junio de 2019.

Martínez Alonso, M. A.

Teniente coronel del Ejército del Aire. Instituto Social de las Fuerzas Armadas

Correo: mmaral3@oc.mde.es

La reputación digital como estrategia transformadora en las organizaciones militares

Digital reputation as a transformative strategy in military organizations

Resumen

El objetivo clave en la estrategia de relaciones públicas de cualquier organización militar es la generación de confianza entre sus públicos. Para ello, la atención y la mejora continua de su reputación es indispensable. El medio digital, en el que las organizaciones se encuentran sometidas a un continuo escrutinio y que exige inmediatez, acierto y coherencia, tiene una gran influencia, también, en el mundo *off line*. Por ello, la reputación digital se convierte en una cuestión estratégica en las relaciones con todos sus públicos.

En plena «era de la reputación», la utilización de la reputación digital como estrategia de relaciones públicas en las organizaciones militares es un proceso necesario e imprescindible en el entorno actual que tiene efectos a largo plazo y que debe ser planificado y programado. En el talento de la propia organización, tiene unos efectos transformadores que implican cambios deseados en la cultura corporativa y, en consecuencia, adapta a la organización a las exigencias de la sociedad digital actual.

Palabras clave

Reputación, confianza, legitimidad, relaciones públicas, organizaciones militares, transformación, reputación digital.

Abstract

The key objective in the public relations strategy of any military organization is the generation of trust among its publics. For this, the attention and continuous improvement of its reputation is essential. The digital medium, in which organizations are subject to continuous scrutiny and which demands immediacy, success and coherence, has a great influence, also, on the offline world. Therefore, digital reputation becomes a strategic issue in relations with all its publics.

In the Reputation Age, the use of digital reputation as a public relations strategy in military organizations is a necessary and essential process in the current environment that has long-term effects and that must be planned. It has transformative effects in the talent of the organization that imply desired changes in the corporate culture and, consequently, adapt the organization to the demands of today's digital society.

Keywords

Reputation, Confidence, Legitimacy, Public Relations, Military Organizations, Transformation, Digital Reputation.

Citar este artículo

MARTÍNEZ ALONSO, M. A. «La reputación digital: un elemento ineludible de transformación en las organizaciones militares». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, número 14. 2019, pp. 165-186.

Introducción

Hoy en día, los cambios se producen a una velocidad vertiginosa impulsados, en una gran mayoría, por los avances tecnológicos. Esta situación de novedades continuas, transformación e incertidumbre, que exigen adaptación, está provocando que, cada vez, sea más difícil despertar interés, sorprender y atraer.

El exceso de información que han generado Internet y las nuevas tecnologías, hace que la atención de las personas disminuya ante lo común y que estas soliciten una información selectiva y fiable, por lo que interesar y ofrecer credibilidad es fundamental para las organizaciones que pretenden transmitir cualquier mensaje.

La importancia que alcanza la comunicación para los organismos públicos, en el entorno global y altamente cambiante de los últimos tiempos, queda patente en el extraordinario desarrollo de la comunicación política e institucional a todos los niveles.

Hoy está fuera de toda duda que cualquier organización, incluida la Administración y sus organismos e instituciones, necesitan relaciones públicas¹ y que es imposible concebir una organización sin la comunicación entre las personas que la integran y sin la comunicación de estas con su entorno².

Actualmente, adoptar la actitud de no comunicar no es una opción aceptable ya que, el no hacerlo, también constituye una forma de comunicación a la vez que un riesgo, al poner en manos de otros, con intención e intereses no coincidentes con los de la organización, la distribución de la información no comunicada. Las instituciones comunican siempre, incluso cuando no comunican nada³ y es recomendable comunicar «inclusive lo negativo y lo que la lógica nos sugiera no comunicar»⁴.

Por otra parte, el fenómeno *Fake News* crea desconfianza y nos hace conscientes de que no todos estos filtros y evaluaciones nos son válidos. Hemos generado la necesidad de creer algunas fuentes y de no creer a otras lo que, en realidad, nos hace dependientes de personas desconocidas en su mayoría. Para detectar rápidamente qué fuentes son de fiar la sociedad utiliza un sistema, en el que la información percibida y comunicada sobre un individuo o grupo de individuos precede a nuestra interacción con los mismos, llamado reputación.

1 GRUNIG, James E. y HUNT, Todd. *Dirección de Relaciones Públicas*. Adelaida Santapau (trad.). Barcelona: Ediciones Gestión 2000 S. A., 2003, pp. 58-59.

2 CARRETÓN BALLESTER, María del Carmen. *Las relaciones públicas en la gestión de la comunicación interna de la banca española*. La Coruña: Netbiblo, 2007, p. 16.

3 RAMIREZ, Txema. *Gabinetes de comunicación: funciones, disfunciones e incidencia*. Barcelona: Bosch, 1995.

4 LORENZO SOLÁ, Francisco. *Las Relaciones Públicas en la estrategia de comunicación de la Guardia Civil de Alicante: aplicación de modelos conductuales*. Alicante: Universidad de Alicante, 2013. Tesis doctoral, p. 25.

Así, experimentamos una transformación consistente en que la información solo tiene valor si está previamente filtrada, evaluada y comentada por otros. Este hecho ha convertido a la reputación en pilar fundamental de la inteligencia colectiva acabando con la era de la información y metiéndonos, de lleno, en la *era de la reputación*⁵.

Todas las organizaciones se enfrentan, cada día, a mayores riesgos. En el *Global Risk Management Survey* de 2019 se identifica el daño a la reputación como el segundo mayor riesgo que puede correr una organización, solo por detrás de una recesión económica⁶.

Todavía se recuerda la crisis reputacional que supuso para Volkswagen el hecho de que la Agencia de Protección Medioambiental de Estados Unidos destapara el falseamiento de datos de emisiones de óxido de nitrógeno en algunos vehículos entre 2009 y 2015 o la de Samsung cuando se conocieron los casos de explosión de baterías de su teléfono Galaxy Note 7.

En el entorno *on line*, Media Markt se sumergió en una auténtica crisis de reputación digital por unos desafortunados tuits relativos al desfile de las Fuerzas Armadas del 12 de octubre de 2013 que desencadenaron fuertes críticas en la red.

La reputación, por tanto, se ha convertido en el intangible clave e imprescindible en las organizaciones y su atención y cuidado alcanzan niveles estratégicos.

Así, este activo, cada vez más valorado en términos económicos, es ineludible para cualquier organización que pretenda transmitir información consumible por alguno de sus grupos de interés e interesar a las personas que lo integran, ya que las conversaciones existentes entre organizaciones y personas no pueden tener lugar sin una reputación institucional previa.

Ninguna organización puede permitirse la exposición a un escándalo reputacional que, tras generar alarma social y mediática puede verse sometida, entre otros perjuicios, a una regulación dañina fruto de la acción improvisada y oportunista del regulador correspondiente. La única forma de evitar estas situaciones es trabajar con anticipación y planificación desde la comunicación.

Así, el gran reto de las organizaciones es el de gestionar la confianza y la reputación ante los cambios de comportamiento del consumidor y los nuevos hábitos de una

⁵ ORIGGI, Gloria. «Say goodbye to the information age: it's all about reputation now». *Aeon Ideas* [en línea] 14 de marzo de 2018. [Citado el 29 de marzo de 2019]. <https://aeon.co/ideas/say-goodbye-to-the-information-age-its-all-about-reputation-now>.

⁶ AON Empower Results. *Global Risk Management Survey 2019* [en línea] 2019. [Citado el 20 de junio de 2019]. https://www.aon.com/2019-top-global-risks-management-economics-geopolitics-brand-damage-insights/index.html?utm_source=aoncom&utm_medium=2017-grms-popup&utm_campaign=grms2019.

ciudadanía cada vez más digital⁷ ya que la generalización del acceso a Internet origina, de forma inevitable, que gran parte de las conversaciones de las organizaciones con sus públicos transcurran de forma *on line*, es decir, en el entorno digital.

Además, en este momento de continuo escrutinio social, «la sociedad reclama a sus responsables públicos un mayor compromiso ético, un mayor control e implicación en el gobierno responsable de las organizaciones públicas y privadas»⁸.

En la llamada sociedad digital, las organizaciones militares no pueden ser una excepción. Sus públicos no pueden quedar al margen del contacto digital con ellas, ya sea de forma transaccional o conversacional, tanto en su tradicional versión *off line* como en la digital, máxime si se tiene en cuenta que prestan sus servicios a toda la población.

Como objetivo se marca demostrar la conveniencia y utilidad, si no la necesidad, de la construcción de una reputación digital, como estrategia de relaciones públicas, para conseguir generar confianza en los distintos públicos de las organizaciones militares.

Se definirán unos conceptos previos que permitan, en el marco de las relaciones públicas, establecer la reputación como una herramienta de gestión que fortalece la confianza⁹, aportando importantes ventajas estratégicas a las organizaciones, y que se caracteriza por estar en continua construcción. Posteriormente, se trasladará lo expuesto al entorno digital destacando las características principales de la reputación digital y su capacidad de transformación.

Conceptos previos

Relaciones Públicas

Está fuera de toda duda que la comunicación se basa en relaciones de distinta naturaleza¹⁰. Lo que llamamos relaciones públicas consiste en distintos procesos corpo-

7 CORPORATE EXCELLENCE - Centre for Reputation Leadership & CANVAS Estrategias Sostenibles. *Approaching the Future 2019. Tendencias en Reputación y Gestión de Intangibles*. Madrid: s. n., 2019.

8 GARCÍA-GUIU LÓPEZ, Carlos. «Liderazgo ético y gestión responsable como vectores de mejora en las organizaciones de seguridad, emergencia y defensa». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, 9. Madrid: Ministerio de Defensa 2017, p. 185.

9 ALLOZA LOSANA, Ángel. «La economía de la reputación: un nuevo modelo de gestión empresarial». *Harvard Deusto Business Review*, Vol. 207. Diciembre de 2011, pp. 44-53.

10 En CARRETÓN BALLESTER. *Op. cit.*, p. 16, se afirma que la comunicación «es posible gracias a las relaciones que en ella se producen y que ella, a su vez, genera».

rativos que, a través de la comunicación, buscan interpretar ideas e información para mejorar la percepción, en definitiva la imagen y la reputación, que tienen los públicos de una organización y acercarse a ellos, a través de la comprensión, con el objetivo de ganarse su confianza¹¹.

En este sentido, la *Public Relations Society* of América publicó, como definición consensuada por sus profesionales, que «las relaciones públicas son un proceso de comunicación estratégica que construye relaciones mutuamente beneficiosas entre las organizaciones y sus públicos»¹².

Básicamente, las relaciones públicas tienen una intención muy clara: dar a conocer la organización y construir buenas relaciones con sus públicos creando una buena imagen corporativa en ellos¹³, es decir, haciendo que estos públicos tengan una percepción favorable de la propia organización.

Para conseguirlo, y como primer paso en la comunicación corporativa, es necesario que la organización tenga bien definidos sus públicos¹⁴, grupos de individuos que por tener circunstancias similares comparten comportamientos, y que sepa conversar con ellos. Estos públicos presentan determinadas características que los definen: son específicos, homogéneos, tienen un problema en común¹⁵ y, como se ha dicho, generan conductas similares.

11 Esta conclusión se extrae de unir las siguientes definiciones clásicas de relaciones públicas:

- GRUNIG y HUNT. *Op. cit.*, p. 52, que destaca la comunicación como tarea global de aquellas definiéndola como «la dirección y gestión de la comunicación entre una organización y sus públicos».
- CUTLIP, Scott M. y CENTER, Allen H. *Effective Public Relations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1978, p. 5, que incluyen el entorno institucional y el concepto de interpretación definiéndolas como «la comunicación e interpretación de ideas e información a los públicos de una institución; la comunicación e interpretación de información, ideas y opiniones de esos públicos a la institución en un esfuerzo por conseguir un ajuste armónico entre ambos».
- WILCOX, D.; AULT, P.; AGEE, W. & CAMERON, G. *Relaciones Públicas. Estrategias y tácticas*. 6ª. Madrid: Pearson Education S. A., 2001, p. 6, que reflejan la definición de la Public Relations Society of América aludiendo a la comprensión al afirmar que contribuyen «a la mutua comprensión entre grupos e instituciones».

12 PUBLIC RELATIONS SOCIETY OF AMERICA. «A Modern Definition of Public Relations». *PRsay. The voice of Public Relations* [en línea]. 1 de marzo de 2012. [Citado el 12 de febrero de 2019]. <http://prsay.prsa.org/index.php/2012/03/01/new-definition-of-public-relations/>.

13 A partir de lo definido por KOTLER, P. *et al.* «Marketing». *Décima*. Madrid: Pearson Educación, S. A., 2004 y ACED, Cristina. *Relaciones Públicas 2.0. Cómo gestionar la comunicación corporativa en el entorno digital*. Barcelona: Editorial UOC 2013.

14 Entendemos *público* como «una unidad social activa, constituida por todos aquellos que se caracterizan por tener un problema común y que intentan buscar soluciones comunes» según la definición de Dewey en CUTLIP, Scott M.; CENTER, Allen H. y BROOM, Glen M. *Manual de relaciones públicas eficaces*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000, 2006, p. 390.

15 GRUNIG y HUNT. *Op. cit.*, p. 58.

Se ha de destacar que cada organización genera sus públicos y que, a su vez, cada situación concreta genera públicos prioritarios y públicos secundarios¹⁶ por lo que la definición de públicos aludida es de suma importancia en cualquier proceso de comunicación.

De los cinco objetivos generales de las relaciones públicas¹⁷, los tres primeros se concentran en la generación de confianza y credibilidad, el cuarto en monitorización de la *reputación* y el quinto, como se va a explicar, en crear legitimidad. En definitiva, esta disciplina se ocupa «de gestionar la reputación de la organización entre sus públicos»¹⁸.

La generación de confianza, a través de la ética y de los valores que desarrollen una relación fluida entre las organizaciones y sus públicos permitiéndoles una comunicación ágil y certera, parece ser la clave en la estrategia de comunicación de las organizaciones.

Confianza

Entendemos por confianza, de una forma general, la «esperanza firme que se tiene de alguien o algo»¹⁹. De una forma más fundada y estricta, se puede definir como la «expectativa, surgida dentro de una comunidad, de un comportamiento regular, honesto y cooperativo, basado en unas normas compartidas, por parte de los demás miembros de dicha comunidad»²⁰.

Luhmann, que la califica de *relación social*, entiende la confianza como un eficaz sistema para reducir la complejidad del entorno en el que nos desarrollamos²¹. Dando por indiscutible la complejidad de nuestro entorno, en constante aumento, la confian-

16 CAPRIOTTI, Paul. *Planificación Estratégica de la Imagen Corporativa*. 4.^a. Málaga: Instituto de Investigación en Relaciones Públicas, 2013, pp. 48-49.

17 En CUTLIP, CENTER y BROOM. *Op. cit.*, p. 105, se señalan cinco objetivos de las relaciones públicas:

1. «Crear corrientes de credibilidad y confianza entre la empresa y los públicos externos.
2. Crear corrientes de credibilidad y confianza entre la empresa y los públicos internos.
3. Mantener constantemente los dos objetivos anteriores a la vez que aumentamos nuestra red de contactos empresariales con nuevos públicos y diseñamos nuevos programas.
4. Diseñar una estrategia de crisis ante las nuevas situaciones y opiniones del público. Estar muy atentos a los posibles rumores que circulen en la opinión pública.
5. Evolucionar con la sociedad cambiante y darles en cada momento lo que esperan de nosotros».

18 ACED. *Op. cit.*, p. 35.

19 Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española* [en línea]. [Citado el 2 de julio de 2019]. <https://dle.rae.es/?id=AF8rq9a>.

20 FUKUYAMA, Francis. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press Paperback 1995, p. 26.

21 LUHMANN, Niklas. *Confianza*. Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial 2005.

za adquiere una importancia extrema en nuestra vida social, hasta el punto de llegar a ser fundamental para cualquier acción, relación y transacción²².

Podemos decir, en definitiva, que la confianza es ese catalizador que permite interacciones relacionales entre individuos o grupos de individuos basado en los comportamientos sociales pasados de los mismos.

Pero la tan necesaria confianza no es algo que se consigue fácilmente o que se pueda improvisar. «Es difícil y lenta de conseguir y fácil de perder. Requiere seriedad, perseverancia y... años»²³. Solo se consigue cuando se crean espacios de comunicación abiertos y libres para conectar a las personas en intereses comunes²⁴.

Además, para generar confianza se han de tener en cuenta algunos elementos, como la credibilidad, en cuya atmósfera se desarrollan la comunicación corporativa estratégica²⁵, la legitimidad y, especialmente, la reputación que, a su vez, incluye imagen e identidad.

Legitimidad

Las responsabilidades de una organización²⁶ derivan de lo que esta tiene la obligación de hacer o, de otra forma más subjetiva, de lo que los distintos públicos esperan de la misma. Sobre esta idea se construye el concepto de legitimidad que consiste en un «juicio que los públicos hacen de los actores, las actividades y los resultados de una organización en referencia a los valores, las normas y las expectativas que se tienen»²⁷.

Por tanto, se puede decir que una organización es legítima cuando sus actividades son congruentes con las expectativas de la sociedad²⁸, es decir, cuando

22 BOTSMAN, Rachel. *Who can you trust? How Technology Brought Us Together - and Why It Could Drive Us Apart*. Portfolio Penguin, 2017.

23 BASSAT, Luis. *El libro rojo de la publicidad (ideas que mueven montañas)*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial S. A. U., 1993, p. 38.

24 FERNÁNDEZ. *Op. cit.*, p. 3.

25 CUTLIP, CENTER y BROOM. *Op. cit.*, p. 116.

26 En GRUNIG y HUNT. *Op. cit.*, p. 116, se resumen en tres categorías las responsabilidades de la organización:

1. La realización de tareas básicas.
2. La preocupación de la organización por las consecuencias de sus actividades sobre grupos externos.
3. La preocupación de la organización por solucionar problemas sociales generales.

27 ROBLES LÓPEZ, Carmen María. *La reputación y la legitimidad como bienes intangibles en el sector público. El caso del ministro y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2011-2015)*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2016, p. 37.

28 DE QUEVEDO PUENTE, E.; DE LA FUENTE SABATÉ, J. M. y DELGADO GARCÍA, J. B. «Reputación corporativa y creación de valor. Marco teórico de una relación circular». *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 11, 2. 2005, pp. 81-97.

la percepción de sus acciones es que son «deseables, favorecedoras y apropiadas dentro del sistemas de normas, valores, creencias y definiciones construidos socialmente»²⁹.

Este bien intangible, aporta un beneficio económico y social y supone un valor para los públicos, como es el de la confianza³⁰, para cualquier organización, especialmente para las pertenecientes al entorno de la Administración pública.

Reputación

Reputación y confianza son dos conceptos íntimamente relacionados ya que el primero facilita el camino hacia el otro y ambos nacen para facilitar nuestro desarrollo en el entorno social. Así, sabiendo que la buena reputación corporativa aporta grandes dosis de *confianza* a todos los grupos de interés³¹, se puede afirmar que solo aquellas organizaciones «que trabajen constantemente en mantener y mejorar su reputación serán capaces de generar confianza»³².

La reputación, lo que se dice sobre alguien³³, puede ser considerada «un sentimiento positivo hacia una persona o institución que integra tres vectores: admiración, buena estima y *confianza*»³⁴.

En el entorno más organizacional, se define la reputación corporativa como las *percepciones* que, sobre una organización, tienen sus diversos grupos de interés. Estas percepciones resultan del comportamiento que ha seguido dicha organización a lo largo del tiempo y describen su capacidad de distribuir valor entre los mencionados grupos de interés³⁵.

Aunque también se puede definir como la percepción generalizada de que la organización «resuelve de forma legítima las relaciones con sus participantes, tanto en

29 SUCHMAN, M. «Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches». *Academy of Management Review*, vol. 20. New York: s. n. 1995, pp. 571-610, p. 574.

30 Ibid., p. 44.

31 GARICANO ROJAS, Tomás. *El Gobierno Corporativo y la Reputación Corporativa*. Centro de Gobierno Corporativo. Investigaciones y Publicaciones del Centro de Gobierno Corporativo, 2011, pp. 79-132, p. 84.

32 CORPORATE EXCELLENCE - Centre for Reputation Leadership & CANVAS Estrategias Sostenibles. *Op. cit.*, p. 21.

33 WALLER, David y YOUNGER, Rupert. *The Reputation Game. The Art of Changing How People See You*. London: Oneworld Publications 2017, p. 7.

34 CARRERAS, Enrique, ALLOZA, Ángel y CARRERAS, Ana. *Reputación Corporativa*. Madrid: LID Editorial S. L. 2013, p. 30.

35 CORREDERA, Julián y GONZÁLEZ, Marcos. *Diccionario Lid. Responsabilidad y Sostenibilidad*. Madrid: LID Editorial Empresarial 2011.

términos de comportamiento como de transparencia informativa»³⁶, la definición más aceptada en el sector de las relaciones públicas es la elaborada por el Foro de Reputación Corporativa y el *Reputation Institute* como «el conjunto de percepciones que tienen sobre la empresa los diversos grupos de interés con los que se relaciona, tanto internos como externos, como resultado del comportamiento desarrollado por la empresa a lo largo del tiempo y de su capacidad para distribuir valor a los mencionados grupos»³⁷.

La forma de conseguir una buena reputación corporativa es trabajar «cada una de las imágenes corporativas que tiene cada uno de esos grupos de interés»³⁸ a través de la definición de un propósito auténtico y oportuno, una buena gestión, eficiencia y tener impacto real y demostrable³⁹. Así, la reputación puede representar un perfeccionamiento de la *confianza* y de la *credibilidad* para la organización frente a sus públicos y la puesta en práctica de una comunicación más eficaz⁴⁰.

Por su parte, Capriotti, que identifica imagen y reputación como un concepto básico común, la establece como una estructura cognitiva de los públicos, resultante del consumo informativo de sus individuos, que origina una estructura mental de la organización capaz de generar unas valoraciones y unas conductas⁴¹.

«La comunicación siempre ha sido utilizada por las instituciones y por las personas como elemento de poder y para construir una buena imagen entre sus públicos»⁴². La imagen, como ya se puede observar, constituye un aspecto clave de la comunicación y, por tanto, de las relaciones públicas, y juega un papel fundamental en la constitución de la reputación de una organización, en el sentido de que una imagen positiva ante los públicos se acaba convirtiendo en una buena reputación⁴³.

36 DE QUEVEDO PUENTE, DE LA FUENTE SABATÉ y DELGADO GARCÍA. *Op. cit.*, p. 83.

37 DE SALAS NESTARES, María Isabel y MONSERRAT GAUCHI, Juan. «La reputación corporativa como instrumentos de articulación en la gestión de la organización». *FISEC-Estrategias*, vol. año VI. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad nacional de Lomas de Zamora, 2011, pp. 37-59, p. 42.

38 MARTÍNEZ ALONSO, M. A. *Plan Estratégico de Comunicación para el ISFAS. Una propuesta concreta*. Alicante: Universidad de Alicante, 2014. Trabajo de fin de máster.

39 VILLAFANE & ASOCIADOS. Entrevista V&A. María Ruiz Pacheco, directora de consultoría. *Villafane & Asociados Consultores* [en línea]. 12 de diciembre de 2018. [Citado el 17 de febrero de 2019]. <http://villafane.com/entrevista-maria-ruiz-pacheco/>.

40 LÓPEZ JIMÉNEZ, David. «Identidad y reputación de carácter digital: repercusión de los medios sociales». Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad, 2. Universidad de Guadalajara (México), marzo-agosto de 2012, p. 3.

41 CAPRIOTTI, Paul. «De la imagen a la reputación. Análisis de similitudes y diferencias». *Razón y Palabra*, vol. 14, n.º 70. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, noviembre-enero de 2009, pp. 1-10.

42 LORENZO SOLÁ. *Op. cit.*, p. 12.

43 GARICANO ROJAS. *Op. cit.*, pp. 79-132.

Se define, por tanto, la imagen corporativa como el «conjunto de significados que una persona asocia a una organización». Esto no quiere decir que cada organización consiga una sola imagen, sino que, al contrario, pueden existir distintos tipos de imágenes: la imagen de empresa, la imagen de marca y la imagen de producto»⁴⁴.

En definitiva, la imagen de una organización es la estructura mental que, de la misma, «se forman los públicos, como resultado del procesamiento de toda la información relativa a la organización»⁴⁵. Por eso, y para conseguir un resultado sólido y correcto, la imagen que se proyecta debe ser «coherente con la identidad real de la organización, es decir, con su modo de ser y actuar»⁴⁶ y debe estar basada en la identidad corporativa⁴⁷.

Reputación digital

Hoy, ya es un hecho que Internet posibilita, a cualquiera, opinar sobre algo o alguien y que esa opinión se difunda. La generalización de su uso y acceso nos ha convertido a todos en creadores de opinión, juicios e información. En esta situación, las relaciones públicas se han adaptado e integrado al entorno digital, manteniendo la base general pero adquiriendo características específicas.

Así, la comunicación *on line* es un importante instrumento para los especialistas en relaciones públicas ya que Internet presenta determinados aspectos clave como son que su alcance es global, que su contenido escapa a cualquier tipo de control y que los rastreos de información se realizan de forma más concienzuda e inmediata⁴⁸.

Además, lo que diferencia el entorno *on line* del *off line* es que el boca a boca por Internet es mucho más «contagioso, rápido y persistente» por lo que la comunicación en este entorno debe ser más ágil y certera⁴⁹.

Todas estas circunstancias hacen que el concepto *manejo de percepciones* de las relaciones públicas tradicionales se transforme en *constructores de confianza* cuando se refiere a las relaciones públicas 2.0, es decir, la tradicional *persuasión* se torna en *ge-*

44 MÍNGUEZ, Norberto. «Un marco conceptual para la imagen corporativa». ZER - Revista de Estudios de Comunicación, vol. 5, n.º 8. Bilbao: Universidad del País Vasco 2000, p. 5.

45 CAPRIOTTI. *Planificación Estratégica de la Imagen Corporativa*. *Op. cit.*, p. 29.

46 GARICANO ROJAS. *Op. cit.*, p. 89.

47 VILA LÓPEZ, Natalia. «La gestión integral de la imagen de marca en el sector sanitario». Asunción Hernández Fernández y José María Martínez García [aut. libro]. *Marketing sanitario. Evolución - Revolución*. Madrid: ESIC Editorial, 2014, p. 184.

48 WILCOX, *et al.* *Op. cit.*, p. 278.

49 LEIVA-AGUILERA, Javier. *Gestión de la reputación online*. Barcelona: Editorial UOC 2012, p. 17.

neración de confianza cuando se trata del mundo digital, haciendo que la práctica de relaciones públicas 2.0 se centre en la comunicación de valores y la ética como un concepto absoluto en la organización⁵⁰.

En definitiva, las relaciones públicas 2.0 son «una actitud asumida y el uso de un conjunto de aplicaciones fruto de la sociedad de la información que facilitan un tú a tú con las comunidades de las organizaciones; y que favorecen la creación de experiencia y contenido»⁵¹.

Este medio digital está constituido, mayormente, por las redes sociales que «urden un nuevo tejido social utópico y ucrónico por la inmediatez del contacto» y constituyen «una lonja virtual donde se subasta el valor simbólico de la propia identidad que, siempre en construcción, acude primordialmente al encuentro de sus iguales para afianzarse en la relación, por una parte, y compartir el conocimiento del entorno, por otra»⁵². En las redes sociales, abiertas a cualquier usuario, se pueden fijar opiniones y juicios de cualquier tipo quedando expuestas a la visualización de cualquier otro usuario e, incluso, a la hiperdivulgación o viralización si coinciden las condiciones necesarias para ello.

En este contexto, cuando el constructo reputacional se restringe al medio digital recibe el nombre de reputación *on line*, reputación digital o, como prefieren los autores franceses, e-reputación. Realmente, «solo existe una reputación corporativa y la reputación *on line* es la expresión del reconocimiento de los públicos de la empresa en los cibermedios y medios sociales»⁵³.

En relación con el medio digital, la reputación on-line puede ser considerada como la valoración alcanzada por una organización a través del uso o mal uso que ofrece Internet⁵⁴ y es fruto directo de la correcta gestión de la identidad digital para generar imagen virtual⁵⁵.

Capriotti, en general, describe el concepto de reputación como un constructo de recepción, al considerarlo una representación mental o percepción. No obstante, cuan-

50 FERNÁNDEZ, Matías. «Relaciones Públicas 2.0». *Razón y Palabra*, vol. II, n.º 52. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, agosto-septiembre de 2006, pp. 3-4.

51 SILVA ROBLES, Carmen y ELÍAS ZAMBRANO, Rodrigo. «Relaciones públicas 2.0 (y educomunicación). ¿De qué hablamos realmente? Un acercamiento conceptual y estratégico». *Fonseca, Journal of Communication*, 3. Universidad de Salamanca 2011, pp. 72-96.

52 PIÑUEL RAIGADA, José Luis. «Redes sociales, discursos y crisis de reputación». José Luis Piñuel Raigada y Jérôme Ferret [auts. libro]. *e-Reputación. La construcción de la reputación on line y su vulnerabilidad*. Salamanca: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones 2016, p. 1.

53 VILLAFANE & ASOCIADOS. «Reputación corporativa». *Villafañe & Asociados Consultores* [en línea] 2019. [Citado el 17 de febrero de 2019.] <http://www.villafane.com/reputacion-corporativa/>.

54 LÓPEZ JIMÉNEZ, David. «Identidad y reputación de carácter digital: repercusión de los medios sociales». *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*, 2. Universidad de Guadalajara (México), marzo-agosto de 2012.

55 SILVA ROBLES y ELÍAS ZAMBRANO. *Op. cit.*, pp. 72-96.

do el concepto se incluye en el entorno digital, adquiere un carácter estratégico en la comunicación que lo sitúa como un conjunto de acciones a realizar y comportamientos a visibilizar que tiene que ver más con el constructo de emisión por convertirse en una herramienta de gestión corporativa que actúa sobre los públicos⁵⁶.

La reputación digital, afecta por igual a todos los públicos por la permeabilidad que produce la globalidad y la accesibilidad de las redes sociales y puede resultar dañada (sus franquicias pueden peligrar y su fondo de comercio puede verse disminuido) entre quienes tienen acceso a los mensajes de Internet⁵⁷, es decir entre todos los públicos, precisamente por la generalización del medio.

En consecuencia, aunque la reputación corporativa discurre por dos caminos convergentes, el *on line* y el *off line*, se considera que la reputación digital tiene una total trascendencia más allá del medio *on line*, es decir, *Internet* repercute sobre ambos⁵⁸.

Además, como ya se ha dicho, cualquier organización comunica constantemente, con intención o sin ella, empezando por su personal que genera una opinión pública externa determinada. Por eso tiene tanta importancia que la imagen que se transmita sea la misma que tenga la opinión pública interna⁵⁹ dándole una importancia extrema al cuidado del talento.

Así, la gestión de la reputación virtual se convierte en un elemento fundamental para que las empresas puedan infundir confianza⁶⁰, por lo que se revela, inevitablemente, como un elemento estratégico en las relaciones públicas de una organización.

Si se observa el proceso de transformación vigente, se advierte que «a medida que la economía se digitaliza, la confianza evoluciona porque se necesitan nuevas formas de generarla, recibirla y demostrarla. Una de las innovaciones centrales en este nuevo espacio digital será ver cómo la confianza se transforma en reputación *on line*»⁶¹.

Reputación digital como estrategia

Las relaciones públicas, o la comunicación (corporativa), en el entorno organizacional, se han convertido en la «herramienta indispensable para hacer llegar la visión,

56 CAPRIOTTI. *De la imagen a la reputación. Análisis de similitudes y diferencias*. *Op. cit.*, pp. 1-10.

57 CUTLIP, CENTER y BROOM. *Op. cit.*, p. 491.

58 LÓPEZ JIMÉNEZ. *Op. cit.*, p. 9.

59 CUTLIP, CENTER y BROOM. *Op. cit.*, p. 73.

60 LÓPEZ JIMÉNEZ. *Op. cit.*, p. 8.

61 ARROYO, Liliana; MURILLO, David y VAL, Esther. *Confiados y confiables. La fabricación de la confianza en la era digital*. Instituto de Innovación social de Esade y la Fundación E&Y España, 2017, p. 6.

misión y valores fijados en su estrategia general a todos los grupos de interés»⁶². Conseguir una buena reputación a través de la obtención de una imagen positiva y un gran reconocimiento social⁶³ se convierte, igualmente, en el objetivo de las relaciones públicas de cualquier organización.

En primer lugar, las organizaciones deben ser conscientes de que su reputación, en continua construcción, no está íntegramente bajo su control, ya que, lo que se dice de ellas parte de otros individuos o grupos con intenciones desconocidas para aquellas. Precisamente, en la era de la reputación, donde lo digital es lo que impera por su globalidad, inmediatez y accesibilidad, no hay organización cuya estrategia global pueda eludir su gestión reputacional. Por todo ello, se puede afirmar, con rotundidad, que «la reputación *on line* y la identidad digital son cuestiones estratégicas para toda organización»⁶⁴.

La correcta utilización de la reputación como estrategia de relaciones públicas presenta importantes ventajas competitivas como el fomento del espíritu de cooperación y de los valores de la compañía⁶⁵. Igualmente, su descuido o mala gestión puede causar determinadas crisis, haciendo necesaria e inevitable una respuesta eficaz de las organizaciones⁶⁶.

La detección anticipada de posibles riesgos reputacionales se hace básica para poder prevenir escándalos o crisis en este ámbito. La reacción inmediata, una vez llegados estos casos es la única solución para defender este intangible, pero esta reacción debe ser ordenada y estar prevista.

Como en toda estrategia, la planificación es fundamental. En la fase de *strategic visioning* de la planificación estratégica, la organización debe incluir «su definición de la visión y la misión, estableciendo los principios en los que va a basar su comportamiento con los distintos grupos de interés»⁶⁷, prestando especial atención al talento.

En cualquier organización, se distinguen dos formas comunicativas que integran la comunicación corporativa: la acción comunicativa, lo que la organización dice de ella misma, y la conducta corporativa, el conjunto de acciones cotidianas de la organización⁶⁸. Ambas deben ser coherentes entre ellas y deben estar coordinadas para que

62 DE SALAS NESTARES y MONSERRAT GAUCHI. *Op. cit.*, p. 55.

63 MARTÍNEZ ALONSO. *Op. cit.*, p. 101.

64 SILVA ROBLES Y ELÍAS ZAMBRANO. *Op. cit.*, pp. 72-96.

65 DE SALAS NESTARES Y MONSERRAT GAUCHI. *Op. cit.*, p. 55.

66 LÓPEZ JIMÉNEZ. *Op. cit.*, p. 9.

67 GARICANO ROJAS. *Op. cit.*, p. 87.

68 CAPRIOTTI, PAUL. *Comunicación corporativa. Una estrategia de éxito a corto plazo*. Reporte C&D - Capacitación y Desarrollo, 13 de agosto de 1999, pp. 30-33.

la percepción de todos los públicos construya una reputación favorable de la propia organización. La reputación corporativa, que resulta de confrontar lo que se dice que se va a hacer con lo que se hace y la opinión de los públicos a este respecto, obliga a que objetivos y valores de la organización estén alineados con las conductas y acciones que desarrolla y con las experiencias y expectativas de sus públicos. En síntesis, necesita legitimidad.

La situación actual, especialmente en el entorno digital, es de constante escrutinio y de demanda de transparencia, lo que crea un contexto en el que adquiere especial relevancia el concepto de reputación digital que, además, es una condición necesaria para la existencia de las tan demandadas y necesarias conversaciones.

Todos estos conceptos cobran mayor importancia al realizar una proyección temporal hacia el futuro ya que se espera que el próximo decenio sea un periodo de conectividad explosiva y agitación asimétrica caracterizado por una extrema disrupción⁶⁹. Así, y con esta hiperconectividad en aumento, es lógico pensar que el medio digital va a monopolizar, prácticamente, las conversaciones de las organizaciones con sus públicos por la facilidad que este medio les da para mantenerlas.

En este entorno previsto, no va a ser suficiente, para las organizaciones, su simple presencia en Internet sino que va a ser necesario su integración en la misma y una actitud de escucha en conversaciones que resulten «francas, sinceras y representativas de sus valores»⁷⁰.

En definitiva, se puede concluir que la reputación es poder y los avances tecnológicos le aportan más poder que nunca⁷¹, lo que le confiere una extraordinaria importancia estratégica que las organizaciones militares deben tener en cuenta.

Organizaciones militares

Con este amplio concepto, incluimos a cualquier organización, nacional o internacional, completa o parcialmente integrada por personal militar, dedicada a la defensa nacional o al desarrollo de alguno de sus ejes principales.

Esta misión, tan excepcional, que constituye un bien público, dota a este tipo de organizaciones de una visibilidad y una repercusión social especial. Por ello, estas organizaciones «no solo deben cumplir su misión básica, sino que deben hacerlo de una

69 JOHANSEN, Bob. *The New Leadership Literacies. Thriving in a Future of Extreme Disruption and Distributed Everything*. Institute for the Future. Oakland: Berrett-Koehler Publishers, Inc., 2017.

70 FERNÁNDEZ. *Op. cit.*, p. 4.

71 FERTIK, Michael y THOMPSON, David C. *The Reputation Economy. How to Optimize Your Digital Footprint in a World Where Your Reputation Is Your Most Valuable Asset*. Londres: Piatkus 2015.

manera eficaz, responsable y transparente» siendo ejemplares a la hora de gestionar sus recursos y coherentes con sus cometidos⁷².

Así, se puede concluir que la ejemplaridad es uno de los aspectos principales para la obtención de la legitimidad en estas organizaciones con la doble exigencia de ser un modelo en todas las actuaciones de sus componentes ante la sociedad, dentro de sus propias fronteras y, también, en aquellos países donde se proyectan sus unidades y colaboran con otros ejércitos aliados⁷³.

Desde el punto de vista de la comunicación o las relaciones públicas, las organizaciones militares de nuestro entorno, como instituciones del ámbito de la Administración pública y de los gobiernos, no pueden permitirse el lujo de paralizarse por la imposibilidad de «hablar constantemente con la gente como individuos y con, y a través de, los diferentes grupos a los que pertenecen»⁷⁴. Todas sus acciones deben ser correctamente percibidas por sus públicos teniendo siempre en cuenta que atraen mucha mayor atención de los medios y, por tanto, de sus audiencias, que cualquier otra organización⁷⁵.

Aunque cualquier organización posee una cultura corporativa que influye en el comportamiento de sus miembros, en las militares esta cultura es muy específica y está fuertemente implantada entre sus integrantes, lo que aumenta el potencial de la comunicación interna⁷⁶ en las mismas y la convierte en un aspecto estratégico.

Esta característica define y condiciona su comunicación corporativa. Ya en los años noventa, el almirante Kendell Pease⁷⁷, aseguraba que las relaciones públicas militares se asemejan a las de otros sectores aunque poniendo mayor énfasis en los públicos internos, entendiendo que los miembros de estas organizaciones son elementos clave en su comunicación corporativa.

Por ello, la estrategia de reputación en la organización debe alcanzar una dimensión global en la misma ya que es responsabilidad de todos y cada uno de sus miembros que deben conocerla e interiorizarla. Así, «todas las funciones críticas y actividades de la

72 CARTELLE VILLAR, Juan Alberto. «La responsabilidad social corporativa en las FAS». *Revista General de Marina*, 262. Madrid: Ministerio de Defensa, enero - febrero de 2012, pp. 37-50, p. 43.

73 GARCÍA-GUIU LÓPEZ. *Op. cit.*, p. 185.

74 PIMLOTT, J. A. R. *Public Relations and American Democracy*. Princeton: Princeton University Press 1951, p. 64.

75 CUTLIP, CENTER y BROOM. *Op. cit.*, p. 115.

76 En CASTILLO ESPARCIA, Antonio. *Las relaciones públicas internas como factor de gestión empresarial*. Anàlisi 34, 2006, pp. 193-208, se define la comunicación interna como «el elemento que permite que los públicos internos de una organización participen en el proceso de formalización y de toma de decisiones mediante la información y la participación. Todo ello redundará en la mejora de la comprensión, la motivación y la consecución de objetivos comunes».

77 Antiguo jefe de información del Departamento de Marina estadounidense.

misma deben de asumir dicha responsabilidad en el día a día de su gestión de manera transversal»⁷⁸.

Para conseguir una comunicación externa adecuada, la estrategia de comunicación interna debe ser exitosa y su enfoque debe ser introducido «desde el interior de la organización hacia el exterior, pasando del mando y control a relaciones de compromiso, principios y confianza e integrando en estrategias de comunicación interna, programas de desarrollo y aprendizaje organizacional»⁷⁹.

A este aspecto se debe prestar especial atención, puesto que las organizaciones militares pueden presentar determinados factores específicos que actúen como un obstáculo, entre otras cosas, a la conexión adecuada entre los públicos internos y los externos.

Vego⁸⁰ proporciona una visión en la que «la estructura de mando inherentemente jerarquizada de las fuerzas militares –un sistema autoritario y burocrático– y su pensamiento, que se ejemplifica mediante la concordancia, pensamiento en grupo, localismo, dogmatismo, intolerancia y antiintelectualismo»⁸¹, obstaculizan el desarrollo de la creatividad en las mismas pudiendo llegar a desmotivar. En la misma línea, menciona otras características típicas de estas organizaciones como la exigencia de obediencia incondicional, el deseo de agradar a los jefes de los oficiales acomodados en tiempos de paz a través de limitarse a seguir las reglas, las políticas y sistemas de ascensos, el autoritarismo de los comandantes superiores, el miedo al fallo o al error, la alta burocratización de las estructuras y la tendencia de algunos jefes hacia la creación de feudos de poder e influencia.

Si se dieran estas circunstancias, además de dificultar el flujo normal de creatividad en los individuos y grupos, su desmotivación y desinterés tendrían un efecto directo en la reputación de la organización y en la transmisión de la misma entre grupos de interés distintos, internos y externos.

Hay que tener en cuenta que los miembros de una organización detectan los comportamientos internos y externos de la misma por lo que la percepción que transmiten es la que les originan ambos comportamientos. Por ello, la reputación que se puede llamar interna surge del reconocimiento que los miembros de una organización hacen de su comportamiento corporativo con todos sus públicos y no solo con ellos mismos⁸².

En el futuro, el capital humano será, con seguridad el factor más crítico de nuestra política de defensa y la gestión del talento constituirá la gran ventaja competitiva del

78 DE SALAS NESTARES y MONSERRAT GAUCHI. *Op. cit.*, pp. 37-59.

79 FERNÁNDEZ. *Op. cit.*, p. 4.

80 Profesor de Operaciones en el Departamento de Operaciones Militares Conjuntas de la Escuela de Guerra Naval. US Navy. 2013.

81 VEGO, Milan. *On Military Creativity*. *JFQ*, n.º 70. 3.º trimestre 2013, pp. 83 – 90, p. 84.

82 VILLAFANE & ASOCIADOS. Twitter [en línea]. 2 de julio de 2019. [Citado el 02 de julio de 2019]. <https://mobile.twitter.com/VillafaneyAsoc/status/1145950484353732608>.

momento, erigiéndose, como uno de sus elementos clave, «identificar, impulsar y desarrollar el talento individual para transformarlo en talento de la organización»⁸³. Por ello, y como ya se ha dicho en cuanto a atracción y retención del talento, la reputación de la organización se hace fundamental y, si se tiene en cuenta la edad del combatiente operativo y la generación a la que pertenece, la reputación digital cobra una importancia aun superior.

Como ya se ha dicho, es necesario planificar y programar unas acciones de reputación digital en la estrategia general de reputación de la organización y, además, definir las características básicas del responsable de su desarrollo ya que la situación actual exige «un alto grado de profesionalismo entre los responsables de asuntos públicos militares, incluyendo altas normas éticas, así como una sólida formación»⁸⁴.

La figura del Chief Reputation Officer (CRO), o director de reputación corporativa, se va a hacer necesaria en las organizaciones militares con la función de, desde una posición de influencia estratégica, implicar y responsabilizar a todos sus miembros, articular la gestión de la reputación en la organización de manera transversal y de acuerdo a lo previamente definido en su plan estratégico⁸⁵.

Reputación digital y transformación

Se entiende como transformación un tipo especial de cambio de carácter holista, no lineal, que impacta aspectos profundos de las organizaciones (valores, creencias, etc.) que, a su vez, implican una modificación en los marcos conceptual, cognitivo y operativo de aquellas⁸⁶.

Las situaciones actual y prevista, ya detalladas, obligan a cualquier organización a sumergirse en procesos adaptativos de transformación. Esta transformación no queda, simplemente, en cambios estructurales o en la, tan de moda, transformación digital, sino que exige adaptaciones profundas en cultura y filosofía corporativas definiendo una identidad, adaptada y adaptable, de la propia organización.

Una organización que pretenda sobrevivir no puede conformarse con una mera escenificación de transformación mostrando elementos superficiales y oportunistas a sus públicos. Muy al contrario, esta transformación debe ser profunda, auténtica y

83 RUIZ, Benítez. «Liderazgo y gestión del talento. V edición de las jornadas “El Ejército de Tierra y los retos futuros”». *Revista Española de Defensa*, 61. Madrid: Ministerio de Defensa, mayo de 2019, pp. 42-43.

84 CUTLIP, CENTER y BROOM. *Op. cit.*, p. 663.

85 DE SALAS NESTARES y MONSERRAT GAUCHI. *Op. cit.*, pp. 37-59.

86 CALDERÓN HERNÁNDEZ, G.; CUARTAS CASTAÑO, J. & ÁLVAREZ GIRALDO, C. M. «Transformación organizacional y prácticas innovadoras de gestión humana». *Innovar*, 19 (35). 2009. pp. 151-166.

valiente para que sea detectada como tal por sus públicos internos, de tal forma que estos colaboren con el trasvase reputación hacia sus públicos externos.

Por ello, una de las claves consiste en que los cambios adaptativos estén basados en el talento y en la actitud, ya que la transformación real se entiende como un proceso humano⁸⁷, que, en el caso de las organizaciones militares, implica tanto a sus integrantes como a la sociedad en general. Esta sociedad, destinataria del sentimiento de seguridad que estas organizaciones deben facilitar y soporte financiero de las mismas, puede llegar a exigirles cambios y adaptaciones según va evolucionando.

Para evitar defraudar estas exigencias, esta transformación debe realizarse antes de que sea exigida por los propios públicos adelantándose a las necesidades sociales, lo que, además, dotará a la organización militar de la reputación más duradera, la que está basada en las habilidades y en la eficacia.

A su vez, en este proceso, juega un papel crucial, por su carácter transversal y estratégico en la organización, la gestión de la reputación en el marco de sus relaciones públicas. La reputación digital, como elemento imprescindible y extraordinariamente relevante de esta gestión se convierte en la herramienta perfecta de transformación por la globalidad de su acción, la inmediata interacción con los públicos y su gran potencial.

Un cambio individual de percepción de la imagen de la organización en cada uno de los integrantes de la misma lleva implícito un cambio individual de comportamiento en cada uno de ellos que, en suma, produce un cambio de comportamiento en la organización y una transformación de la misma en cuanto a su cultura corporativa.

No es menos necesario, en este proceso, el cambio de comportamiento del vértice más influyente de la organización que, en definitiva, define el plan estratégico de la misma y su filosofía corporativa, es decir, su misión, su visión y sus valores. Igualmente, la identidad corporativa está fuertemente ligada al propósito de la organización que también se define en dicho plan.

Se puede observar el hecho de que la propia transformación, cuando es real y correctamente percibida, contribuye a la mejora de la reputación de la organización y esta misma se constituye en elemento transformador, por lo que se puede decir que se crea, así, una especie de círculo virtuoso en la que ambos conceptos se retroalimentan entre sí. En este círculo, destaca especialmente la influencia recíproca entre reputación digital y transformación digital ya que la primera es parte integrante de la segunda, la que le da sentido real, y esta mejora exponencialmente la primera conforme se va desarrollando.

En resumen, las organizaciones militares deben integrar en su identidad un proceso de transformación continuo que se anticipe a las exigencias sociales y la reputación

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 152.

digital, en el marco de sus estrategias de relaciones públicas, es un elemento estratégico coadyuvante al que no se puede dejar de lado.

Resultados y conclusiones

La gestión de la comunicación, que se basa en las relaciones entre las organizaciones y sus públicos, es lo que se define como relaciones públicas. Su objetivo principal es mejorar la percepción que esos públicos tienen de las propias organizaciones a través de la comprensión de los mismos y de la interpretación de información e ideas.

Las organizaciones necesitan disponer de credibilidad en las conversaciones que mantienen con sus públicos y ganarse su confianza ya que esta es fundamental para cualquier interacción. La confianza debe ganarse sin improvisaciones y con tiempo. Para ello, es fundamental contar con credibilidad y legitimidad, es decir, que los públicos se sientan seguros a la hora de creer los mensajes de la organización y que perciban las acciones de esta como deseables y adaptadas a lo esperado.

Existe un consenso general a la hora de aceptar que la reputación interviene directamente en el proceso de generación de confianza. Este concepto, entendido como la percepción que tienen los públicos de una organización resultante de sus acciones y conductas a lo largo del tiempo, está íntimamente ligado al de imagen que, constituyendo igualmente una percepción, está más cerca del cortoplacismo, de tal forma que una buena imagen sostenida en el tiempo origina una buena reputación.

En el entorno digital, mucho más exigente en términos de agilidad y acierto, esta gestión es de suma importancia debido a la globalidad del medio, la ausencia de controles para los contenidos y la facilidad e inmediatez de los rastreos de información.

La reputación digital se convierte en una cuestión estratégica fundamental en las relaciones públicas de toda organización, principalmente, por los siguientes motivos:

1. Es imprescindible en las conversaciones con los públicos.
2. Tiene fuertes efectos por lo permeable del medio digital.
3. Repercute tanto en el medio *on line* como en el *off line*.
4. Afecta a todos los públicos de la organización, externos e internos.

Asignar, a la reputación digital, la importancia necesaria en la estrategia de relaciones públicas de una organización presenta las siguientes ventajas:

1. La mayoría de las conversaciones de las organizaciones con sus públicos, cada vez más necesarias, se van a realizar en el entorno digital en un futuro muy próximo y una reputación positiva proporciona la credibilidad necesaria para que aquellas fluyan sin perjudicar a la organización.
2. La reputación digital proporciona una inmediatez y rapidez en las conversaciones que no ofrece la reputación *off line*.

3. Una buena reputación digital conseguida a través de la transparencia, la legitimidad y la ética facilita la aceptación de la organización y sus mensajes en los públicos globales.
4. La reputación digital evita juicios negativos a la organización que, en el entorno digital, corren el riesgo de convertirse en permanentes.
5. Una buena reputación digital ayuda a retener y atraer el talento a la organización.
6. En general, la reputación *on line* genera comportamientos de apoyo *on line* y *off line*.
7. Además, fomenta el espíritu colaborativo y expande los valores de la organización.

La forma de conseguir un buen nivel reputacional es:

1. Trabajar cada una de las imágenes corporativas que tiene cada uno de los públicos.
2. Dotar a la organización de un propósito auténtico y oportuno, buena gestión y eficiencia.
3. Comunicación de valores y ética.
4. Fijar estrategias a largo plazo evitando improvisaciones.
5. Transmitir coherencia, transparencia y legitimidad.
6. Rapidez y oportunidad de respuesta.

Las organizaciones militares, además de funcionar como cualquier otra organización, tienen una serie de características específicas, desde el punto de vista de las relaciones públicas, que las hacen especialmente sensibles a la opinión pública y que se relacionan a continuación:

1. Prestan sus servicios a toda la población por lo que toda la sociedad es un público objetivo.
2. Sus actividades tienen una gran repercusión social.
3. Esta sociedad les exige un mayor nivel ético, de ejemplaridad y de compromiso responsable.
4. Son organizaciones con una fuerte cultura corporativa y que exige una especial atención a sus públicos internos.

Por todo ello, en este tipo de organizaciones, cobra más importancia, si cabe, la definición de una estrategia de relaciones públicas centrada en la reputación digital que permita generar altos niveles de confianza en sus públicos y resolver adecuadamente las crisis a las que se pudieran enfrentar debido a su alta exposición social. Además, juega un papel clave en cuanto a la atracción y retención del talento, factor crítico en las políticas de defensa.

La aplicación de esta estrategia en las mencionadas organizaciones debe ser gestionada y coordinada por un *CRO* (*Chief Reputation Officer*) o director de reputación con nivel orgánico estratégico y preparación suficiente, aspecto que podría ser objeto de posteriores trabajos.

La estrategia de reputación digital tiene efectos transformadores en los miembros de la organización que afectan, especialmente, a su cultura corporativa. La fortaleza e interiorización de esta en el ámbito de las organizaciones militares hace que la transformación que provoca sea profunda y real. A su vez, esta transformación alimenta la reputación de la organización, de la que se benefician y enorgullecen sus integrantes, produciéndose una alimentación mutua entre reputación y transformación, ambas en continua construcción, que beneficia enormemente a la organización.

Se concluye por tanto, que la estrategia de reputación digital es necesaria en las organizaciones militares y se constituye como un elemento transformador en las mismas que las adapta a las exigencias de sus públicos.

Agradecimientos

D.^a María Isabel de Salas Nestares (Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad de la Universidad CEU Cardenal Herrera).

D.^a María del Carmen Carretón Ballester y D. Francisco Lorenzo Solá (Departamento de Comunicación y Psicología Social de la Universidad de Alicante).

Artículo recibido: 17 de julio de 2019.

Artículo aceptado: 10 de octubre de 2019.

Luis V. Pérez Gil

Doctor en Derecho, profesor en el Departamento de Derecho Constitucional, Universidad de La Laguna (España)

Correo: lperezg@ull.es

La ruptura del régimen de estabilidad estratégica y los posibles escenarios para el futuro

The breakdown of the system of strategic stability and possible scenarios for the future

Resumen

En este ensayo consideramos que el sistema internacional se ha transformado por completo en pocos años y las posibilidades de destrucción absoluta se han multiplicado cientos de veces en un tiempo corto. En consecuencia, parece oportuno reflexionar sobre un problema que se han planteado más de una vez: ¿es posible una tercera guerra mundial?, ¿la adopción de decisiones ha llegado al punto de no retorno? La frase «no, no puede ser» se cambia a «sí, siempre que estimemos que salimos ganando algo». A estas enormes consecuencias se llega por ignorancia, desprecio a la diplomacia, complejo de falsa superioridad y, sobre todo, por esa tendencia al suicidio que la humanidad en su conjunto cultiva desde el principio de los tiempos. Se puede concebir el gigantesco avance tecnológico con la posibilidad de la extinción, porque, en realidad algunos sobrevivirán sobre un planeta sin vida. Puede que ese sea el final de la civilización que conocemos y el amanecer de otras nuevas

sobre un mundo distinto. Es complicado plantear estas preguntas. Pero lo hacemos. Aunque carecemos de respuestas coherentes.

Palabras clave

Seguridad global, estabilidad estratégica, control de armamentos, Tratado INF, armas nucleares.

Abstract

In this paper, we argue that the international system has undergone a complete transformation in a few short years and that the possibility of its complete destruction has increased several hundredfold during this time. Consequently, it seems fitting to reflect upon an issue that has been raised on more than one occasion: Is a third world war imminent? Has decision-making reached the point of no return? The phrase, 'no, it cannot be,' has changed to 'yes, it can, if we believe we have something to gain'. These are the devastating consequences of ignorance, disdain for diplomacy, a false superiority complex and, most especially, the suicidal tendency that humanity as a whole has been cultivating since the beginning of time. The huge advances in technology can be envisaged alongside extinction because, in reality, some will survive on a dead planet. This may be the end of civilisation as we know it and the dawn of a new civilisation in a different world. These are hard questions to ask. But we ask them nevertheless. Even though we have no clear answers.

Keywords

Global security, strategic stability, arms-control, INF Treaty, nuclear weapons.

Citar este artículo:

PÉREZ GIL, L. V. «La ruptura del régimen de estabilidad estratégica y los posibles escenarios para el futuro». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, número 14. 2019, pp. 187-202.

Introducción

«A mi maestro, Eladio Arroyo Lara, catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales».

En este ensayo pretendemos analizar los efectos que tiene para el sistema internacional global la retirada de los Estados Unidos y de Rusia del Tratado de Misiles de Corto y Medio Alcance (denominado Tratado INF), firmado en Washington el 8 de octubre de 1987 entre el presidente Reagan y el premier Gorbachov y que entró en vigor el 1 de junio de 1988¹. Para ello examinamos qué tratados y mecanismos de cooperación para el desarme quedan vigentes del sistema que se acordó al final de la Guerra Fría, las posibilidades que se plantean para su permanencia o su eventual desintegración total –lo que pondría en peligro el régimen de estabilidad estratégica que ha garantizado la paz y la seguridad entre las dos grandes potencias nucleares hasta hoy–. Para llevar a cabo el estudio analizamos los enfoques americano y ruso plasmados en las declaraciones de los representantes políticos y militares más cualificados de ambos lados. Con carácter previo debemos aclarar que entendemos por estabilidad estratégica el equilibrio de fuerzas dentro de la cual ninguna de las partes podría lograr una ventaja estratégica negándola a su contraparte, esto es, una situación en la que ninguna de las partes tendría un incentivo para usar las armas nucleares primero porque no tiene la certeza de prevalecer en el combate.

Desde la perspectiva occidental presentamos, además, las posiciones de la Alianza Atlántica (OTAN), que dice que hay que hacer algo, pero no dice cómo hacerlo, ya que está subordinada a la hegemonía política americana y a sus intereses de seguridad, y de la Unión Europea, que muestra la incapacidad europea para articular un discurso común sobre un asunto tan relevante para la seguridad continental, a pesar de las reiteradas apelaciones a la autonomía estratégica.

En las consideraciones finales planteamos tres posibles escenarios para un futuro próximo. El primero es dejar que cada potencia haga lo que quiera y esperar una nueva carrera de armamentos nucleares en Europa, en una reedición de la pugna soviético-americana de los años ochenta del siglo pasado que llevó al despliegue de los famosos «euromisiles». El segundo escenario consiste en negociar y firmar un nuevo tratado general que se extienda a todas las armas nucleares en manos de las dos grandes potencias, tanto estratégicas como no estratégicas, y que, en consecuencia, debería incluir la renovación del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (Nuevo START), firmado en Praga el 10 de abril de 2010 entre los presidentes Obama y Medvedev y que entró en vigor el 5 de febrero de 2011², y lo haga de forma permanente. El tercero es el escenario más hipotético, aquel en el que las potencias que forman el directorio de la Unión Eu-

1 El texto del Tratado INF se encuentra disponible en el sitio web del Departamento de Estado americano: <https://www.state.gov/t/avc/trty/102360.htm>.

2 El texto del Tratado START está disponible en la web oficial del Departamento de Estado americano: <https://www.state.gov/t/avc/trty/126118.htm>.

ropea –Francia y Alemania– tomaran conciencia de los intereses que se hallan en juego en estos momentos en materia de seguridad y fueran capaces de generar los avances necesarios que permitieran el establecimiento de un régimen de control nuclear intraeuropeo, como uno de los fundamentos de un nuevo sistema de seguridad europeo dentro del régimen de estabilidad estratégica global.

La peligrosa retórica del ataque nuclear y la guerra preventiva

A primeros de octubre de 2018 la embajadora americana ante la OTAN, Kay Bailey Hutchison, declaró que Rusia debía detener el desarrollo encubierto de misiles de crucero prohibidos o si no los Estados Unidos intentarían destruirlos antes de que comenzaran a operar. Esta declaración, además de sorprendente para un representante diplomático de primer nivel, era en sí misma extremadamente preocupante y, de hecho, el primer titular de prensa fue bastante elocuente: «Los Estados Unidos destruirán las ojivas rusas prohibidas si fuera necesario»³. Aunque a continuación se afirmaba en el texto de la noticia que Washington seguía comprometido con la búsqueda de una solución diplomática. Sencillamente se hablaba de la posibilidad de emprender un ataque preventivo contra fuerzas militares e instalaciones rusas. De forma casi inmediata la embajadora Hutchison escribió un tuit en su cuenta oficial –recordemos que Twitter se ha convertido en el oráculo de la «nueva era»– en el que afirmaba que cuando dijo esas palabras no estaba pensando en un ataque preventivo contra Rusia⁴, a pesar de que amenazó con destruir los misiles de crucero rusos, como si una cosa fuera posible sin la otra. El desarrollo de un determinado misil de crucero había sido denunciado reiteradamente por los funcionarios americanos como una violación del Tratado INF. Debemos recordar que este tratado estableció una prohibición general sobre el desarrollo, posesión, almacenamiento y despliegue de misiles balísticos de lanzamiento terrestre de entre 500 y 5.500 kilómetros de alcance y supuso la eliminación completa de los sistemas tanto con carga nuclear como convencional basados en tierra, de modo que en mayo de 1992 los Estados Unidos y Rusia habían retirado 2.692 misiles de este tipo.

Pero, además, la embajadora Hutchison aclaró que lo que quería decir era que «Rusia tiene que volver a cumplir con el INF o tendremos que igualar sus capacidades para proteger los intereses de los Estados Unidos y la OTAN»⁵. Precisamente esto es lo mismo de lo que acusaban los altos funcionarios de Moscú a los Estados Unidos: de estar desarrollando nuevas capacidades misilísticas contrarias a las disposiciones de los tratados de desarme.

3 EN EMMOT, R. «US would destroy banned Russian warheads if necessary: NATO envoy». *Reuters*. 2 de octubre de 2018. <https://www.reuters.com/article/us-usa-nuclear-russia/u-s-would-destroy-banned-russian-warheads-if-necessary-nato-envoy-idUSKCN1MC1J6>.

4 Disponible en <https://twitter.com/USAmbNATO/status/1047203183964160001>.

5 *Ibidem*.

Sin embargo, las declaraciones políticas de alto nivel continuaron. El secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, añadió que «continuamos preocupados con el insuficiente cumplimiento por parte de Rusia de sus compromisos internacionales, incluyendo el Tratado INF. [Y que...] tras varios años de negativas, Rusia reconoció la existencia de un nuevo sistema de misiles llamado 9M729; Rusia no ha dado respuestas convincentes sobre este nuevo misil»⁶. Y afirmó categóricamente: «Todos los miembros de la Alianza concuerdan en que Rusia viola este tratado, es importante que Rusia reaccione ante estas preocupaciones de forma transparente y sustancial»⁷. Veremos como estas declaraciones se convirtieron en un mantra para los partidarios de la retirada del Tratado INF a uno y otro lado del Atlántico.

Resulta oportuno aclarar que el misil del que hablan los funcionarios occidentales es el misil de crucero Novator 9M729 (SSC-8 en terminología OTAN), que es el desarrollo más reciente del conocido misil embarcado 3M14 Kalibr (SS-N-30A Sagaris), probado ampliamente en la guerra de Siria, y que se habría adaptado al sistema terrestre de misiles de corto alcance con capacidad nuclear Iskander-M, del que Rusia tiene desplegadas doce brigadas en todo el territorio nacional, incluida una en la región de Kaliningrado. Una variante de este misil, posiblemente la 3M728, se probó en un lanzamiento real durante los ejercicios «Zapad-2017» que tuvieron lugar en el Distrito Militar Occidental de Rusia en el mes de septiembre de 2017, muy cerca de la frontera de las repúblicas bálticas.

Pero debemos dar un paso más atrás. En octubre de 2016 el presidente de la Comisión de Defensa de la Duma rusa, Vladimir Shamanov, declaró que el despliegue del sistema Iskander-M en Kaliningrado era una respuesta a la amenaza potencial que suponía para su país la instalación de los sistemas de defensa antimisiles americanos en Europa, en concreto en Deveselu en Rumanía, y más adelante en Polonia, que han pasado de ser antiguos aliados del bloque soviético a convertirse en territorios desde los que la OTAN puede presionar a Rusia⁸.

Como no puede ser de otra manera, desde el lado ruso se han negado reiteradamente estas acusaciones, arguyendo que no hay desarrollos de misiles que violen el Tratado INF⁹, a pesar de que, como sabemos, los misiles de crucero rusos vuelan desde todas partes en los saturados cielos sirios para destruir objetivos terroristas de valor. La respuesta diplomática de Rusia a las declaraciones de la embajadora Hutchison vino

6 Declaraciones que la parte rusa rápidamente recogió en «Stoltenberg pide cuentas a Rusia sobre el cumplimiento del Tratado INF». *Sputnik*. 2 de octubre de 2018, en <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201810021082413114-rusia-otan-tratado-inf/>.

7 *Ibidem*.

8 Declaraciones que se recogieron en «V Gosdume raskryli tseli perebroski “Iskanderov” pod Kaliningrad». *Lenta.ru*, 15 de octubre de 2016. <https://lenta.ru/news/2016/10/15/shaman/>.

9 Por ejemplo, el viceministro de Defensa, general Alexander Fomín, en «Defensa rusa asegura que Rusia cumple a rajatabla el Tratado INF sobre misiles». *Sputnik*. 14 de agosto de 2018. <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201808141081194585-rusia-no-viola-tratado-inf/>.

de la mano de la portavoz del Ministerio de Exteriores, María Zakhárova que, como siempre, no tuvo empacho en decir que «parece que las personas que realizan este tipo de declaraciones no se dan cuenta del nivel de su responsabilidad y del peligro de la retórica agresiva»¹⁰.

Pero, lo que realmente dijo la embajadora Hutchison es que «en ese momento, estaríamos contemplando la capacidad de acabar con un misil que podría golpear a cualquiera de nuestros países»¹¹. Pero, ¿se refería a tomar medidas anticipatorias de uso de la fuerza y, por tanto, de carácter gravísimo, o más bien estaba planteando de forma bastante burda negociaciones destinadas a conseguir un nuevo marco de relaciones que les dejara a los Estados Unidos y a Rusia las manos libres para poder desarrollar nuevos tipos de misiles de corto y medio alcance sin las limitaciones legales actuales?

Sea como sea, resulta llamativo cómo altos responsables de la política exterior y de seguridad de los países más importantes juegan con conceptos que son realmente peligrosos: en este caso, el de la guerra preventiva, como si se pudiera ganar una guerra de este tipo contra una superpotencia nuclear.

Durante la Guerra Fría los planificadores estratégicos occidentales plantearon la posibilidad teórica de llevar a cabo una guerra nuclear limitada contra la Unión Soviética, desarrollos que se plasmaron en la *Estrategia de respuesta flexible* adoptada por la Alianza Atlántica en 1968. Consideraron que si un agresor tiene motivos para pensar que un ataque puede provocar una respuesta nuclear que contenga un peligro de escalada incontrolable se vuelve imposible estimar de antemano el coste de la devastación que podría suceder, lo que se define como la probabilidad de sufrir un daño inaceptable. El paso siguiente se dio en 1980 cuando la Administración Carter adoptó la estrategia de contrapeso, que estableció planes para librar y ganar una guerra nuclear de forma políticamente aceptable. En este contexto se planteó la posibilidad de la guerra nuclear limitada que supone que en un enfrentamiento entre grandes potencias existe una autorrestricción mutua de no escalar en el conflicto nuclear. Desde un punto de vista técnico, una guerra de este tipo solo sería posible usando cargas de baja potencia –las denominadas mininukes–, lo que excluye en principio el uso de ojivas termonucleares, que en consecuencia, quedarían relegadas a la función de armas de disuasión estratégica, de contragolpe o de segundo uso. En este escenario, las armas nucleares de baja potencia pasaban a cumplir una función de disuasión subestratégica.

Sin embargo, los dirigentes y estrategias soviéticos jamás aceptaron estos planteamientos. Para ellos un ataque nuclear suponía un intercambio con todas las armas nucleares disponibles y, por tanto, presume que toda guerra nuclear lleva aparejada en sí misma la destrucción mutua asegurada. Es decir, no comiences nunca una guerra que no estés absolutamente seguro de ganar desde todos los puntos de vista. Esta po-

¹⁰ Cit. en «Estados Unidos promete destruir los misiles de crucero rusos que supuestamente violan el tratado INF». RT. 2 de octubre de 2018. <https://actualidad.rt.com/actualidad/290597-eeuu-amenazar-destruir-misiles-rusos-prohibidos>.

¹¹ En <https://twitter.com/USAmbNATO/status/1047203183964160001>.

sición se mantiene invariable en la doctrina de empleo de armas nucleares de Rusia, como explicó vehementemente el presidente Putin en el Foro de Valdai celebrado en Sochi el 18 de octubre de 2018: «En el concepto de la doctrina nuclear de Rusia no existe el ataque preventivo. [...] el agresor debe saber que el castigo es inevitable y será destruido en cualquier caso»¹².

Siguiendo este razonamiento, la mayoría de los científicos políticos consideran que el mundo está más seguro si los líderes de las grandes potencias mantienen el convencimiento de que un intercambio nuclear nunca puede ser limitado y este convencimiento refuerza la disuasión. Esta es la razón que explica la existencia del Tratado INF en combinación con los tratados de limitación de armas estratégicas, actualmente el nuevo START.

Sin embargo, en la nueva etapa de las relaciones internacionales en la que nos encontramos las grandes potencias nucleares –incluidas Francia y el Reino Unido– siguen jugando con la idea de atacar objetivos no estratégicos con armas nucleares de baja potencia, y ahora también con la posibilidad de hacerlo con misiles de crucero de corto y medio alcance equipados con cargas no nucleares de gran potencia explosiva. Esto complica extraordinariamente el funcionamiento de la disuasión y pone en grave peligro la seguridad mundial, ya que deja al albur de una apreciación errónea una acción militar convencional del adversario que podría activar los mecanismos para la destrucción total.

Llegados a este punto, ¿realmente hemos de pensar en una nueva guerra? Hasta ahora hemos considerado que la existencia del átomo y de la guerra nuclear son el límite racional de la violencia y pensamos que nadie puede condenar racionalmente a cientos de miles o millones de personas a una destrucción absoluta y, muy especialmente, a una degradación irreversible del medio ambiente en el que vive el ser humano. Ese es el límite racional, un límite absoluto a las guerras de toda clase y que tiene como corolario que el que tenga armas nucleares estará a salvo –es el caso de Corea del Norte–, luego la paz es necesaria y posible. Pero, ¿tal cosa es cierta o es una invención de una categoría de pensamiento, la que afirma «eso no puede ser»?

La frase puede cambiarse por «sí, sí puede ser» siempre que estimemos que salimos ganando algo. Entonces, surge la duda de que, pese a todo, incluida la destrucción de la civilización, es posible arriesgarse a un combate a muerte –tan propio de la naturaleza humana por otra parte– siempre que una comunidad, sola o aliada con otras, combata en la hora final y puedan, algunos de su estirpe, sobrevivir de alguna manera en un mundo muerto. Por tanto, la respuesta a la pregunta inicial de si es posible una tercera guerra mundial es naturalmente positiva. El sistema internacional global se ha transformado por completo en pocos años y las posibilidades de destrucción absoluta se han multiplicado cientos de veces en un tiempo muy corto. No solo porque existen tres grandes potencias nucleares, los Estados Unidos, Rusia y China, con sus

12 Cit. en *RT*. 19 de octubre de 2019. <https://actualidad.rt.com/actualidad/292593-putin-discurso-foro-valdai>.

intereses estratégicos propios, sino porque la guerra, que es la esencia de la existencia de las comunidades humanas organizadas en función de unas estrategias y unos fines propios, forma parte del «ser» de esas comunidades. La violencia como causa de muerte, siempre ha sido un elemento propio del ser humano y la escalada en sus grados la hemos observado a través del perfeccionamiento tecnológico hasta llegar al punto de no retorno: la guerra nuclear total. Pero ahora se habla con ligereza de amenazas apocalípticas que tienden a más, se ignora en realidad lo que significa la destrucción del sistema entero de Estados. La pregunta final es ¿alguien puede ganar una tercera guerra mundial?, ¿alguien puede salir beneficiado?

La renuncia al Tratado INF y los testigos silenciosos: la OTAN y la Unión Europea

El presidente Trump anunció el 20 de octubre de 2018 la intención de abandonar el Tratado INF porque este, al contrario que el Tratado START, no tiene fecha de terminación. En la motivación de la decisión se afirma que Rusia «ha estado violando el Tratado durante años» y se arguye que desde 2008 ha estado desarrollado distintos sistemas misilísticos prohibidos por el Tratado INF y, en concreto, las críticas se centran en el desarrollo del misil de crucero 9M729 (SSC-8) que podría ser dotado de carga nuclear. Este anuncio está en línea con la nueva política de defensa nuclear hecha pública por el presidente Trump el 3 de febrero de 2018. Los argumentos son que el mundo actual es más inestable, han aparecido grandes potencias que disputan la hegemonía americana y, por tanto, los Estados Unidos deben tener todas las opciones abiertas para hacer frente a las amenazas, incluido el desarrollo y despliegue de cualquier tipo de armamento, incluido el nuclear, que suponga una ventaja comparativa con un potencial adversario.

De inmediato, las autoridades rusas calificaron la decisión como «un paso muy peligroso» que ponía en peligro la seguridad internacional. El viceministro de Exteriores, Sergei Riabkov, dijo el mismo día que «Moscú observa con preocupación lo que califica de nuevos intentos de los Estados Unidos de lograr mediante el chantaje que Rusia haga concesiones en materia de seguridad estratégica internacional»¹³. El propio expresidente Mikhail Gorbachov comentó el mismo día: «¿Realmente no entienden en Washington a qué podría conducir esto? Ante esta situación cabe convocar a la ONU y al Consejo de Seguridad, pues la decisión de Trump afecta a todo el mundo»¹⁴. El secretario de la Presidencia rusa, Dimitri Peskov, dijo el 21 de octubre de 2018 que «seguramente después de las recientes declaraciones serán necesarias

13 Cit. en «Rusia califica de “chantaje” la ruptura del tratado nuclear por parte de Trump». *El Mundo*. 21 de octubre de 2018. <https://www.elmundo.es/internacional/2018/10/21/5bcc6946468aebd9578b4645.html>.

14 Cit. en «Donald Trump desata la carrera nuclear». *El Mundo*. 22 de octubre de 2018. <https://www.elmundo.es/internacional/2018/10/22/5bccca282260rd81538b4622.html>.

explicaciones por parte de los Estados Unidos»¹⁵. Por su parte, el embajador ruso en Washington, Anatoli Antonov, había adelantado el 10 de octubre de 2018 que «últimamente se escuchan cada vez más a menudo las declaraciones de militares americanos diciendo que necesitan misiles de alcance medio y más corto para contener a China [...] ¿Tal vez están buscando un pretexto para salir del INF acusando de ello a Rusia?»¹⁶.

La visita del asesor de seguridad nacional del presidente Trump, John Bolton, a Moscú el 22 de octubre de 2018 para entrevistarse con Sergei Lavrov y el asesor de seguridad del presidente ruso, Nikolai Patrushev, no despejó las dudas acerca de la decisión anunciada por el presidente. Pero, como sabemos, Trump no cambia una decisión cuando la ha tomado. Por ello, el presidente Putin aseveró el 20 de noviembre de 2018 que estaba abierto a llevar a cabo negociaciones para asegurar la vigencia del Tratado, pero advirtió que en el caso de que los Estados Unidos decidieran retirarse finalmente, Rusia adoptaría las medidas necesarias para garantizar su seguridad. Y Moscú tiene los medios para hacerlo: toda la panoplia de nuevos sistemas de armas estratégicas que anunció el presidente Putin en su discurso ante las dos cámaras del parlamento ruso el 1 de marzo de 2018, como los misiles hipersónicos Kinzhal, ojivas hipersónicas Avangard, misiles de crucero de propulsión nuclear Burevestnik, torpedos estratégicos de propulsión nuclear Poseidón e ICBM Sarmat. Es decir, Rusia ya tenía parte del camino andado.

¿Cuál ha sido la posición de los dirigentes europeos ante este intercambio de acusaciones mutuas entre las dos grandes potencias nucleares y que tiene su centro en suelo europeo? Como siempre, los responsables políticos europeos han manifestado su evidente preocupación por el anuncio de ruptura del Tratado INF porque vuelve a complicar las relaciones con Rusia en un momento delicado del conflicto en Ucrania y porque supone dejar la puerta abierta a una nueva carrera armamentista de proporciones impredecibles. Aunque la subsecretaria de Estado para Control de Armamentos y Asuntos de Seguridad Internacional, Andrea Thompson, le contó exactamente lo contrario al prestigioso Comité de Relaciones Exteriores del Senado en una sesión celebrada el 15 de mayo de 2019¹⁷.

El secretario general de la Alianza Stoltenberg dijo que «el Tratado INF ha sido durante treinta años la piedra angular del control de armas. El tratado no solo redujo la cantidad de misiles sino que, en realidad, prohibió toda una categoría. [...] Esto nos ha servido a todos, creo que especialmente a Alemania, donde realmente vimos los peligros relacionados con estas armas en los años setenta y ochenta» y afirmó categóricamente

15 Cit. en *ibidem*.

16 Cit. en «Embajador ruso no descarta que EE. UU. busque abandonar el Tratado INF y acusar de ello a Rusia». *Sputnik*. 12 de octubre de 2018. <https://mundo.sputniknews.com/politica/201810121082691676-armas-nucleares-eeuu-rusia-corea-norte/>.

17 Texto completo disponible en https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/051519_Thompson_Testimony.pdf.

mente: «Este tratado ha sido extremadamente importante»¹⁸. Sin embargo, insistía en la idea de que Rusia «ha desarrollado y está desplegando nuevos misiles», que son «móviles, difíciles de detectar, capaces de portar carga nuclear» y que pueden caer sobre las ciudades europeas «con poco tiempo de advertencia». De este modo, «si permitimos que Rusia [continúe incumpliendo el tratado] sin ninguna consecuencia, socavará el respeto no solo del Tratado INF sino de todos los demás tratados de control de armas». Para evitarlo Stoltenberg afirmó que «tomaremos una decisión medida, proporcional y defensiva», pero sin explicar de qué medidas se trataban exactamente, más allá de decir que «hemos pedido a nuestras autoridades militares, a nuestros comandantes que examinen opciones y consecuencias».

¿Qué es lo que ocurre a nivel político en el lado occidental? Pues que los dirigentes políticos americanos usan a la OTAN como factor útil con el que dotarse de fuerza «moral» para implementar sus políticas, la famosa «comunidad de valores transatlántica», y, de hecho, lo hacen. En ciertas materias si recurrieran solo a posiciones unilaterales, no se aceptarían sus argumentos con facilidad, pero al decir que son de la Alianza consiguen el apoyo porque se fundamentan en el valor de la solidaridad aliada. Al final, es lo que dicen los Estados Unidos, que quieren imponer a toda costa sus intereses y, de hecho, lo consiguen. Esto se ve, por ejemplo, en el asunto del despliegue del sistema de defensa antimisiles en Europa: en las negociaciones bilaterales los gobiernos lo rechazaban pero a nivel colectivo se aprobó y se pudo desplegar en Rumanía y muy pronto también lo harán en Polonia.

Menos relevancia política tiene la posición de la Unión Europea. La alta representante Federica Mogherini habló de generalidades en una carta abierta el 31 de enero de 2019: «Respecto a la estabilidad nuclear en Europa, estamos trabajando activamente para la universalización de los tratado existentes [...]. El punto de partida no puede ser desmantelar la arquitectura actual y empezar de cero; es un riesgo que nadie puede permitirse. [...] Evitar una nueva carrera de armamentos redundaría en beneficio de todos. Por eso hemos pedido a Estados Unidos que considere las consecuencias que su posible retirada del Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF) tendrá sobre su propia seguridad, y sobre nuestra seguridad colectiva. Y esperamos que la Federación Rusa encare inquietudes serias que hay en relación con el cumplimiento del INF»¹⁹.

Por tanto, la OTAN y la Unión Europea actúan como testigos silenciosos de las decisiones estratégicas de los Estados Unidos. Y esto enlaza con nuestra tesis sobre la falta de liderazgo europeo en estos momentos cruciales: pensemos como habría actuado un Javier Solana ante la situación actual que, como veremos, se trata realmente de un acuerdo solapado entre las dos grandes potencias nucleares para dejar de aplicar los acuerdos de desarme nuclear basándose en sus propios intereses de seguridad.

18 Cit. en «Stoltenberg pide cuentas a Rusia sobre el cumplimiento del Tratado INF». *Op. cit.*

19 «La labor para crear una “Europa de la defensa”». *El Economista.es*. 31 de enero de 2019. <https://www.economista.es/opinion-blogs/noticias/9669713/01/19/La-labor-para-crear-una-Europa-de-la-defensa.html>.

Lo que la verdad esconde: los intereses nacionales detrás del abandono del Tratado INF

La Casa Blanca anunció el 1 de febrero de 2019 que los Estados Unidos suspenderían el cumplimiento de sus obligaciones en el Tratado INF a partir del día siguiente. Con este anuncio comenzaba el plazo de seis meses previsto en el propio tratado para la retirada, que será definitiva al final del periodo «a menos que Rusia vuelva a cumplir sus normas y destruya todos los misiles, lanzadores y equipos asociados que lo están violando» –referencia directa al famoso misil de crucero del sistema Iskander-M que hemos comentado–, según precisaba el comunicado oficial²⁰. Con ello, daba cumplimiento a una decisión política adoptada de antemano por la Administración Trump conforme a sus propios intereses de seguridad.

La respuesta de Moscú no se hizo esperar. De inmediato, las autoridades rusas anunciaron públicamente que también procederían a suspender sus obligaciones en el marco del Tratado INF y denunciaron las reiteradas violaciones del acuerdo por parte de los Estados Unidos, la más flagrante de todas el despliegue de lanzadores de misiles Mk-41 del sistema *Aegis Ashore* en Deveselu, que podrían ser modificados para disparar misiles de crucero Tomahawk –¿quizás aprovechando la anunciada parada técnica de este verano del sistema instalado en Rumanía?–.

Pero, ¿responden esos intereses de seguridad que se alegan ahora al interés nacional de mantener el régimen global de estabilidad estratégica? Según el presidente Putin, Washington «busca todo el tiempo pretextos para desmontar el sistema de seguridad existente»²¹, poniendo en peligro la seguridad internacional, como ocurrió con el Tratado sobre Misiles Antibalísticos (Tratado ABM) de 1972, denunciado el 13 de diciembre de 2001²². Por ello dio instrucciones al gobierno ruso para que no inicie nuevas negociaciones con los Estados Unidos hasta que «los socios americanos maduren para llevar un diálogo consistente y en igualdad de condiciones», basado en los principios de bilateralidad y paridad, que son los fundamentos de los tratados de desarme vigentes.

Posteriormente, en el discurso a las dos cámaras del parlamento ruso del 20 de febrero de 2019, reiteró que la retirada americana del Tratado INF tiene consecuencias muy graves para la estabilidad estratégica. Afirmó que los Estados Unidos fueron los primeros en incumplirlo «desplegando lanzadores de misiles de crucero Tomahawk

20 El texto del comunicado se encuentra disponible en la cuenta oficial de Twitter del asesor presidencial de seguridad nacional, John Bolton, en <https://twitter.com/AmbJohnBolton/status/1091363490907017216>.

21 Cit. en «Putin responde a EE. UU. y Rusia suspende su participación en el tratado de desarme INF». *El Mundo*. 2 de febrero de 2019. <https://www.elmundo.es/internacional/2019/02/02/5c556ce3fdddf780b8b4603.html>.

22 El texto del Tratado ABM, firmado en Moscú el 26 de mayo de 1972, está disponible en la web oficial del Departamento de Estado americano: <https://www.state.gov/t/avc/trty/101888.htm>.

en Polonia y Rumanía»²³. Al hacerlo «los Estados Unidos trataron de conseguir la hegemonía con su escudo antimisiles». Putin insistió en la idea de que «Rusia no será la primera en desplegar misiles en Europa» pero, en el caso de que los Estados Unidos lo haga, Moscú responderá «con medidas tanto simétricas como asimétricas». Los misiles de crucero, equipados con cargas nucleares o convencionales, «pueden volar hasta Moscú en un tiempo de 10 a 12 minutos», lo que representa «una amenaza enorme para nosotros y agravaría radicalmente la situación en el ámbito de la seguridad internacional». En consecuencia, «Rusia se verá obligada a fabricar y desplegar tipos de armamentos que pueden ser utilizados no solo contra los países de donde provenga la amenaza directa, sino también contra los territorios donde se encuentren los centros de toma de decisiones para el empleo de los sistemas de misiles que amenacen».

Según el presidente ruso todas estas medidas son de naturaleza esencialmente disuasiva, puesto que «no estamos interesados en la confrontación y no la queremos, especialmente con una potencia global como los Estados Unidos», que «están en su derecho de pensar lo que quieran, pero seguro que saben contar, pues que calculen primero el alcance y la velocidad de nuestros sistemas de armas avanzados. Es todo lo que pedimos, que lo calculen y solo después que tomen las decisiones que puedan provocar graves amenazas para nuestro país»²⁴. De este modo Putin reafirma la doctrina del empleo masivo de armas nucleares en caso de un ataque de grandes proporciones contra su país.

Estas declaraciones ponen de manifiesto que en un mundo cada vez más multipolar, las dos grandes potencias abandonan progresivamente los tratados que sirvieron para poner fin al enfrentamiento bipolar, pero, al mismo tiempo, vuelven a recurrir a un lenguaje propio de la Guerra Fría, como paradójicamente se acusan mutuamente.

La pregunta que surge entonces es ¿quién es el enemigo al que hay que hacer frente?, ¿ante quién hay que estar preparado y armado con todos los sistemas y armas concebibles, como establecen los documentos de seguridad nacional de la Administración Trump? Rusia es una de las partes del sistema de estabilidad estratégica y participa en el régimen de no proliferación que sirve de fundamento para el mantenimiento del cuasimonopolio nuclear de las dos grandes potencias, su política exterior y su programa de modernización militar buscan restaurar su posición de gran potencia, pero no amenaza la hegemonía americana a escala global.

China tiene aspiraciones de potencia global, ya lo es en lo económico, y el liderazgo político chino actual tiene un programa de política exterior que aspira a alcanzar una influencia global a largo plazo. A pesar del gigantesco programa de modernización militar que ha podido acometer gracias al crecimiento económico de las dos últimas dé-

²³ El texto completo del discurso se puede consultar en https://spain.mid.ru/es_ES/-/discurso-anual-del-presidente-de-rusia-vladimir-putin-ante-la-asamblea-federal?redirect=https://spain.mid.ru/.

²⁴ *Ibidem*.

cadras, su arsenal nuclear cumple hasta ahora una función meramente defensiva y está basado en una política de disuasión nuclear mínima. Desde Washington se alega que China está desarrollando nuevos sistemas misilísticos, incluidas armas hipersónicas, que suponen una amenaza directa para la seguridad de los Estados Unidos, las fuerzas navales desplegadas en la región del Asia-Pacífico y los aliados. Según el testimonio del almirante Harry Harris en una comparecencia en el Congreso en 2017, China posee «la fuerza de misiles más grande y diversa del mundo, con un inventario de más de dos mil misiles balísticos y de crucero»²⁵. Sin embargo, el examen de su programa nuclear indica que China no representa una amenaza directa e inminente para los Estados Unidos o Rusia, pues ambos estarían en condiciones de realizar un primer ataque nuclear de proporciones absolutamente catastróficas –y ya hubo intentos de concertación entre ambos durante la Guerra Fría en este sentido–. También se alega que China no forma parte del Tratado INF, y en realidad no está limitada por ningún tratado de control de armamentos. Pero esto no es más que la constatación de una realidad preexistente: en 1987 China no significaba nada en materia de desarme global. De hecho, en una reciente visita a Moscú el 13 de mayo de 2019, el ministro de Asuntos Exteriores chino, Wang Yi, declaró que su país no tiene ningún interés en formar parte de ningún tratado de control de armas nucleares y reiteró que la política nuclear china tiene un carácter esencialmente defensivo, basada en una estrategia nuclear de autodefensa, en la posesión de un arsenal suficiente y efectivo y contempla su empleo solo en caso de sufrir un ataque nuclear. Por tal motivo, la política nuclear china es extremadamente cauta y persigue objetivos no amenazadores. Otra cosa, es cómo los demás lo perciban.

¿Y qué hay de Corea del Norte o Irán? Parece bastante simplista apelar a los retos que plantean estos dos actores menores como justificación para terminar con el Tratado INF, que un tratado bilateral entre dos grandes potencias nucleares y que forma parte, idea en la que insistimos, del régimen de estabilidad estratégica de la posguerra fría.

Por tanto, solo queda sobre la mesa la expectativa cierta de los responsables estratégicos de los Estados Unidos de poder desarrollar libremente y sin ataduras políticas y normativas sistemas misilísticos avanzados basados en las tecnologías de la hipervelocidad y el desarrollo de cargas nucleares de muy bajo rendimiento destinadas a su empleo táctico, que son el sueño de los teóricos de la guerra nuclear limitada. Como reconoció cándidamente la subsecretaria de Estado Thompson el 6 de febrero de 2019: «Ahora el Departamento de Defensa, podrá realizar las actividades de investigación y desarrollo prohibidas por el Tratado INF»²⁶. Como decíamos antes, el argumento es

25 Cit. en BROOKES, P. «The INF Treaty-What it means for the U.S., Russia and China today». *Report The Heritage Foundation*, n.º 1301. 15 de enero de 2019. <https://www.heritage.org/node/10612903/print-display>.

26 Cit. en «EE. UU. se comprometerá con Rusia en el control de armas “cuando sea apropiado”». *Sputnik*. 6 de febrero de 2019. <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201902061085286765-como-eeuu-y-rusia-controlan-desarrollo-de-armas/>.

que el escenario estratégico actual es complejo e inestable compuesto por varias grandes potencias que disputan el poder americano y, en consecuencia, los Estados Unidos deben disponer de todas las capacidades necesarias para hacer frente a las amenazas presentes y futuras, incluidas todas aquellas armas que les puedan conceder una ventaja comparativa frente a otro adversario del mismo nivel.

Sin embargo, el resultado que se consiga al final puede ser más complejo: Rusia anunció inmediatamente «una respuesta equivalente» frente a la decisión de Washington²⁷, es decir, también se pone manos a la obra para adquirir todos los misiles supersónicos e hipersónicos con carga convencional y nuclear que pueda tener, también basados en tierra, sin incumplir con ello los tratados internacionales. Como precisó el embajador Antonov el 15 de abril de 2019, los nuevos armamentos estratégicos que está desarrollando su país no están incluidos en el Tratado START pero, y esto es lo más interesante de su declaración, Rusia no se niega a discutir sobre los nuevos sistemas con los Estados Unidos como parte de un diálogo bilateral sobre el régimen de estabilidad estratégica²⁸. Menos de un mes después el viceministro de Exteriores, Sergei Riabkov, afirmó que «deberíamos priorizar, junto con nuestros colegas de Estados Unidos, la prolongación del nuevo Tratado START suscrito en 2010»²⁹, asunto que trataron el presidente Putin y el secretario de Estado americano, Michael Pompeo, en la reciente reunión que mantuvieron en Sochi el 14 de mayo de 2019.

Consideraciones finales

Ante la nueva situación estratégica que esboza el abandono definitivo de los tratados de desarme de la posguerra fría, ¿qué escenarios se plantean para la seguridad internacional en un futuro próximo? Pensamos que, en realidad, ninguna de las dos grandes potencias nucleares, poseedoras del noventa y dos por ciento de las armas nucleares existentes en el mundo, acepta ya el Tratado INF, es decir, ambas rechazan las limitaciones al desarrollo de misiles de corto y medio alcance, que consideran absolutamente necesarios para enfrentar nuevas e inciertas amenazas. Pero esto supone la ruptura definitiva del régimen de estabilidad estratégica, porque dejan de tener vigencia los acuerdos que facilitaron el final de la Guerra Fría, permitieron la reunificación de Alemania y el retorno a la democracia de los países europeos sometidos a la dictadura comunista más allá del denominado Telón de Acero.

27 Cita en «Rusia suspende su participación en el Tratado INF como respuesta a la retirada de EE. UU.». RT. 2 de febrero de 2019. <https://actualidad.rt.com/actualidad/304327-putin-rusia-suspender-participacion-tratado>.

28 Declaraciones en «Russia's new strategic weapons don't fall under limits of New START Treaty, says envoy». TASS. 15 de abril de 2019. <http://tass.com/defense/1053781>.

29 Cit. en «Rusia prioriza la prórroga del START III sobre un pacto nuclear con EE. UU. y China». *Sputnik*. 5 de mayo de 2019. https://mundo.sputniknews.com/politica/201905051087083804-pr*orroga-de-tratado-start-eeuu-rusia/.

También se complica extraordinariamente la ecuación de la disuasión porque, como hemos examinado, ¿cómo se puede saber que un misil de estas características en vuelo supone una amenaza de ataque nuclear o no?

Y finalmente, incita a una nueva carrera de armas estratégicas que puede ser potencialmente catastrófica para la seguridad internacional, precisamente lo que ambas partes, ingenuamente para sus ciudadanos, niegan públicamente.

El primer escenario parece el más obvio, por su simplicidad. Se trata de dejar que cada potencia haga lo que quiera sin más restricciones que sus propios intereses nacionales, pero sabemos que, en el caso de las grandes potencias, estos intereses se basan en el mantenimiento del sistema –recordemos que el primer principio constitucional del sistema es la autopreservación–, y que en la sociedad internacional actual son intereses de seguridad globales. Hablamos, por tanto, de un régimen implícito. Pero la ausencia de restricciones normativas, es decir, de un régimen explícito, abre la puerta a una nueva carrera de armamentos que pone especial énfasis en la militarización del espacio y las armas avanzadas. Esta nueva pugna implica tanto a las grandes potencias que mantienen el *statu quo* como a las potencias emergentes, que se ven compelidas a participar en la misma so pena de quedar rezagas en la lucha por la influencia internacional, entendida ahora como acceso a las tecnologías más avanzadas, lo que explica también el enconamiento de las supuestas negociaciones comerciales actuales entre Washington y Pekín, que en realidad ponen de manifiesto una lucha soterrada por el poder.

En segundo lugar, como han sugerido recientemente funcionarios de la Administración Trump, se plantea la opción de negociar y firmar un nuevo tratado de desarme global que abarque todas las armas nucleares, estratégicas y no estratégicas, y que incluiría la renovación del Tratado START que vence en 2021.

Esta idea no ha sido rechazada expresamente por Moscú y parece que es la solución en la que se está trabajando actualmente al más alto nivel diplomático. Es preciso hacer un seguimiento de estas negociaciones.

Finalmente, se puede bosquejar un tercer escenario muy hipotético, en el que las potencias europeas adoptaran las decisiones para producir avances fundamentales de cara al establecimiento de un régimen de control nuclear intraeuropeo, que sería uno de los fundamentos de un nuevo sistema de seguridad regional dentro del régimen de estabilidad estratégica global. En caso de no existir un acuerdo entre las grandes potencias globales para el mantenimiento de régimen de estabilidad estratégica, sería preciso entonces acordar la creación de una fuerza europea de disuasión nuclear a partir de la fuerza que posee Francia, puesta al servicio de la defensa colectiva con nuevos mecanismos institucionales que sería preciso crear *ex novo*. El fundamento legal se encuentra en la cláusula de defensa colectivo del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea. La retirada del Reino Unido de la Unión Europea permite especular políticamente sobre este objetivo.

Para lograrlo sería preciso que los dirigentes europeos tuvieran una conciencia clara de los intereses que están en juego en la lucha por la influencia global en estos mo-

mentos y decidieran jugar dicho juego con una posición independiente. Pero, hay que tener en cuenta que esta opción se plantea siempre dentro del Bloque Occidental, que es la comunidad de valores más avanzada que existe actualmente y que, en realidad, es la única que tiene una visión global de la sociedad humana. Pero este escenario requiere de liderazgo europeo y ante la ausencia manifiesta del mismo parece que se descarta desde el principio.

Artículo recibido: 19 de junio de 2019.

Artículo aceptado: 28 de octubre de 2019.

Pedro Sánchez Herráez

Coronel del Ejército de Tierra, Infantería.

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

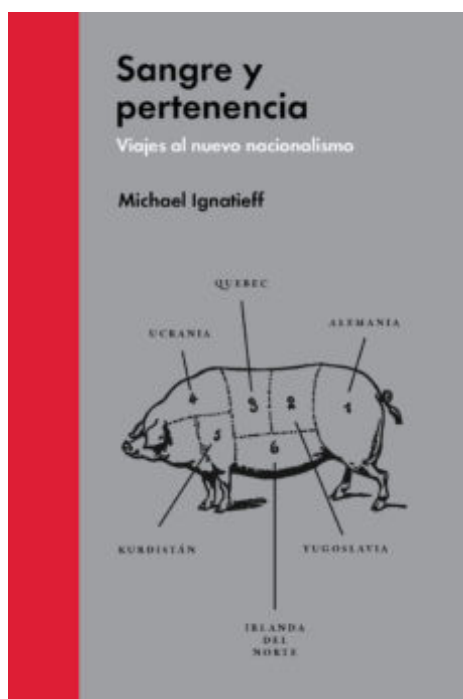
Doctor en Paz y Seguridad Internacional.

Correo: psanche@et.mde.es

Reseña

SANGRE Y PERTENENCIA. VIAJES AL NUEVO NACIONALISMO. Autor: Ignatieff, Michael. Editorial: El hombre del tres, 2012.

ISBN: 9788494016110 (311 páginas).



Las buenas obras perduran en el tiempo, pues afrontan cuestiones y paradigmas que se repiten a lo largo de los años, que se replican al compás de las generaciones, de las etapas o de los grandes acontecimientos e hitos que jalonan la historia.

Y, sin duda, la obra traída a colación es una de ellas, pues constituye una narración que trasciende el momento en el que ha sido escrita. De hecho, su primera publicación ve la luz en el año 1993, en un contexto histórico en el cual la reciente caída del muro de Berlín y el fin de la Unión Soviética dieron alas, como se plasma en la obra de Francis Fukuyama en el 1992 *El fin de la historia y el último hombre*, a la idea de afrontar una nueva era para la humanidad, en el hecho de estar viviéndose la entrada en una nueva etapa en la que los conflictos armados pasarían a segundo plano, una vez acabadas las grandes disputas ideológicas.

En ese marco lleno de esperanzas y expectativas, de sueños de una paz perpetua kantiana y de un mundo con un mayor grado de gobernanza global –baste recordar el exponencial crecimiento de las misiones de paz de las Naciones Unidas como plasmación de ese intento de incrementar la acción internacional–, surgen episodios que si bien inicialmente parecen solo los estertores del pasado, pronto proporcionan un baño de realismo y crudeza a ese fin de la historia... pues parece, finalmente, que la historia siempre vuelve.

Una persona tan polifacética como Michael Ignatieff (Toronto, 1947) –en su amplio currículum y trayectoria vital se encuentra haber ejercido de escritor, académico en diversas universidades en varios países, presentador de radio y televisión, además de político–, con esa amplia experiencia profesional y vital, observa los acontecimientos que están produciéndose en la hoy ex Yugoslavia y en otros lugares del mundo, y pretende poner blanco sobre negro, una visión de los hechos basada en cuestiones que parecían del pasado y nada acordes con las expectativas globales y globalistas generadas a comienzos de la década. Y dicha visión se centra y articula en torno al nacionalismo.

Así nace la obra *Sangre y pertenencia. Viajes al nuevo nacionalismo*. Escrita con pluma ágil, con trazo general e intimista a la vez, su lectura conmueve por lo próxima, por la potencia de su relato, y, también, por supuesto, por la reflexión que genera. De hecho, para el lector menos avezado en geopolítica y relaciones internacionales, salvo ciertas cuestiones relativas a la guerra en Balcanes (en la antigua Yugoslavia) y a la reunificación de Alemania, casi contemporánea a la publicación de la obra, el resto del texto, exceptuando los momentos en los que se cita alguna fecha o algún acontecimiento de resonancia muy significativa, podría haberse escrito «ayer», haciendo mención a los mismos lugares y casi a los mismos carácter y tipos que presenta en la obra.

La obra principia con una suerte de introducción, se nuclea posteriormente en «seis viajes» –Croacia y Serbia, Alemania, Ucrania, Quebec, Kurdistán e Irlanda del Norte– y finaliza con una reflexión final, además de contar con un epílogo a la edición española. Y, a lo largo de toda ella, el texto pivota alrededor de las nociones de nacionalismo y pertenencia, tomando y poniendo como casos prácticos los entornos y circunstancias que presencia *in situ* en esos sus seis viajes.

Ignatieff comienza realizando un planteamiento sobre la obra y su pretensión, desde una reflexión cuasi personal: tras asumir que el mundo se encaminaba a un nuevo globalismo, dejando atrás el nacionalismo de manera irrevocable, y abandonando definitivamente el tribalismo, señala la profunda equivocación que este pensamiento supuso.

Distingue, de manera magistral, entre dos tipos de nacionalismo, el nacionalismo cívico y el étnico, marcando las profundas diferencias existentes entre ambos. Así, indica que el nacionalismo cívico acontece cuando la nación está nucleada sobre individuos que sostienen el credo político de la nación, independientemente de su raza, sexo, religión, etnia o lengua; y es cívico porque otorga una ciudadanía igualitaria poseedora de derechos, y, además, es necesariamente democrática, pues lo que mantiene unida a una sociedad, según el nacionalismo cívico, no son las raíces comunes –pues hoy día la mayoría de las sociedades no son mono étnicas–, sino la ley.

Sin embargo, cuando aborda la cuestión del nacionalismo étnico, señala que este defiende que los vínculos más profundos de un individuo son heredados, no elegidos. Y si bien esta psicología de pertenencia, indica, puede ser más profunda que la del nacionalismo cívico, la sociología que la acompaña es mucho menos realista, por lo cual los regímenes nacionalistas acaban necesariamente manteniendo la unidad por la fuerza, no por el consentimiento, lo que conlleva que finalmente son regímenes más autoritarios que democráticos.

Continúa señalando en la página 12: «... el atractivo fundamental del nacionalismo étnico se basa en ser un argumento a favor del dominio de la mayoría étnica, para mantener a los enemigos controlados o para acabar con una historia de subordinación cultural». Y, que, frente al cosmopolitismo dominante e imperante en esa época, indica que no se ha pasado a una era posnacional, y que, además, dicho cosmopolitismo es un privilegio de aquellos que pueden dar por garantizado un Estado nación seguro, pues ante una situación de caos político y económico, la pregunta que surge es ¿de quién me puedo fiar y a quien puedo considerar de «los míos»? y la respuesta que ofrece el nacionalismo étnico es clara y obvia: de los de tu misma sangre.

Tras estos cuestionamientos, desgrana los estudios de caso de su obra; como primera parada, Yugoslavia, donde vivió de joven en la era de Tito (murió en 1980), asombrado el autor de que el término «limpieza étnica» se hubiera acuñado sobre las ruinas del otrora admirado país, e intentando responder al interrogante de qué había transformado en enemigos a los antiguos vecinos.

Alemania, en pleno proceso de reunificación –recordemos que la obra original se publica en 1993– y plena de dificultades existentes desde la óptica que nos ocupa, pese a que en el país las leyes definen la ciudadanía desde la óptica de la etnicidad, uno de los escasos lugares del mundo desarrollado donde es así.

Ucrania, la «frontera» –pues tal es el significado del término– presenta una narración con un fuerte componente intimista, pues los abuelos y bisabuelos del autor fueron terratenientes de origen ruso afincados en Ucrania, y donde intenta valorar lo

que supone para los ucranianos ser una nueva y joven nación; se incluye un epígrafe dedicado a Crimea, la península que fue rusa, que fue anexada a Ucrania en una reordenación territorial por la URSS y que fue anexionada de nuevo por parte de Rusia en 2014... y donde los tártaros de Crimea lo que quieren, indica el autor, es el retorno de la República Autónoma Tártara, aunque, como también señala en la página 165 «Me temo que los nacionalistas ucranianos estarán tan sordos a las peticiones de los tártaros de Crimea como lo estuvieron los disidentes rusos cuando se les pidió que apoyaran las demandas autonomistas ucranianas en los años setenta».

Quebec –el que fue destino de sus abuelos rusos exilados– es el cuarto punto en su recorrido, siendo además el país natal del autor, país que, señala, ha sido desgarrado durante treinta años por el nacionalismo quebequés, sobre la base de una reclamación cultural y lingüística. Y, de manera similar a lo que ocurre con Crimea en Ucrania, explora, entre otras cuestiones, como el nacionalismo quebequés afronta la solicitud de autodeterminación nacional de los cree, un pueblo nativo al norte de Quebec en cuyas tierras se encuentra una parte significativa del potencial económico, de un potencial Quebec independiente, pueblo, el cree, que repite el argumento ¿Cómo puedes pedir la autodeterminación y negárnosla a nosotros?

La quinta parada se produce en el Kurdistán, el territorio de un pueblo sin Estado, repartido entre varios Estados, donde el autor refiere parte de su lucha para lograrlo, así como los intentos del nacionalismo kurdo para conseguir ser una sola nación frente, además de a los propios Estados donde se encuentra dicha región, a un todavía poderoso componente tribal y local.

Finalmente, Gran Bretaña, donde el autor pasó años de su vida, y tras pintar un marco general, la narración se centra en Belfast, donde la fractura entre católicos y protestantes es tal que, señala, hubo que levantar muros para que los vecinos no se mataran de uno a otro lado de la calle. Continúa con la importancia de ese marco, e Ignatieff indica que los británicos se encuentran entre los nacionalismos más feroces, pero también que «... el Reino Unido es consciente de que su construcción nacional fracasó en Irlanda» (página 270). Y apostilla finalmente, justo antes de pasar a las conclusiones (páginas 293-294) que «Lo que salva a la provincia (Úlster) de convertirse en Bosnia no es otra cosa que el ejército británico y los policías que hacen su trabajo. Hay una moraleja en esto. El único antídoto contra el nacionalismo étnico es el nacionalismo cívico, porque la única garantía de que los grupos étnicos puedan convivir en paz es que compartan la lealtad hacia un Estado que sea lo suficientemente fuerte, justo y equitativo como para poder reclamar su obediencia».

En su reflexión final, llena de cuestiones fruto de la investigación y valoración de lo presenciado en sus viajes, se señala un aspecto nada baladí: «En todos los sitios en los que he estado, el nacionalismo es más violento allí donde el grupo frente al que te defines es más parecido a ti» (página 295), pues es esa misma similitud la que lleva a definirse precisamente por las diferencias, por sutiles que estas pudieran ser. Es lo que Sigmund Freud definía como «el narcisismo de la pequeña diferencia», y es lo que motiva que el odio entre hermanos, cuando existe, sea mayor que el odio entre extraños.

Igualmente, recoge otra sentencia muy significativa: «El nacionalismo es un discurso que grita, no solo para ser escuchado, sino también para convencerse a sí mismo. Es como si la proporción de burda ficción histórica, violentas exageraciones morales y absurdas caricaturas del enemigo estuviera en relación directa con el grado de conciencia que el orador tiene de que realmente es todo mentira» (páginas 296-297), lo que acabe implicando que, por consiguiente, el nacionalismo no deje de ser un idioma de fantasía y evasión de la dura realidad de la vida.

Y, ante la potencial seducción que pueden ejercer dichas fantasías, el autor señala que los sistemas políticos de cualquier sociedad pueden ser vulnerables a las mismas, como recoge en la página 297: «Las sociedades con una tradición democrática adecuada han demostrado ser vulnerables a la política de la fantasía. Pero un sistema democrático al menos permite el castigo a los fantasiosos cuyas mentiras les acaban atrapando. Al mismo tiempo, sin embargo, no se puede considerar a la democracia como un antídoto eficaz frente al nacionalismo».

Un apunte sobre la violencia; Ignatieff indica que es un error suponer que todo el mundo odia y teme la violencia —en sus viajes así ha podido constatarlo fehacientemente—, como también se puede afirmar que existe una profunda conexión entre la violencia y el sentimiento de pertenencia, pues mientras mayor sea este, mayor hostilidad y violencia frente a los «otros».

Por ello, finaliza indicando que existe una batalla entre la nación cívica y la nación étnica. Y que el resultado de dicha batalla es, de momento, incierto.

Cabe preguntarse, en una Europa sumida en un profundo desafío tal y como representa el *brex*, ciertamente la marcha atrás en un proceso integrador supranacional, así como en las poderosas tensiones internas a que están sujetas muchas de las naciones de Europa —y del mundo—, si, realmente, la obra no es de máxima actualidad. En cualquier caso, el lector que tenga la fortuna de acercarse a esas trescientas páginas, que se leen en un suspiro, podrá valorar si esta es una de esas obras que perduran en el tiempo. Por suerte o quizás, por la temática, en este caso, por desgracia. Pero, sin duda, merece la pena recorrerla.

Artículo recibido: 21 de octubre de 2019.

Artículo aceptado: 24 de octubre de 2019.

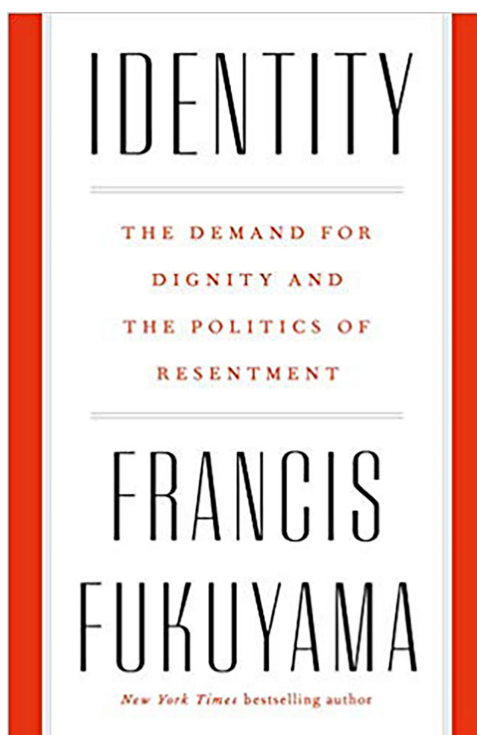
Luis Velasco-Martínez
Profesor de la Universidad de Málaga (España).

Correo: luis.velasco@uma.es

Reseña

IDENTITY. THE DEMAND FOR DIGNITY AND THE POLITICS OF RESENTMENT. Autor: Francis Fukuyama Editorial. Profile Books 2018, pp. 208.

ISBN: 978-0-374-90674-0 (208 páginas).



Francis Fukuyama es uno de los politólogos más citados de las últimas décadas, su ensayo *El fin de la historia y el último hombre*¹ fue una de las publicaciones académicas con mayor difusión tras la caída del Muro de Berlín y el fin de la experiencia del socialismo real. No en vano Fukuyama había sido uno de los principales *kremlinólogos* estadounidenses de la década de 1980 con predicación académica y política durante las administraciones de Reagan y Bush (Sr.). El ensayo original, publicado en 1989 en la revista *The National Interest*², se amplió tres años más tarde en un extenso y difundido libro que proyectó internacionalmente la imagen de su autor como uno de los principales baluartes del pensamiento conservador estadounidense. Su trayectoria académica y política posterior lo consolidaron en esa imagen, acrecentada por su impulso al «*think tank*» *Project for the New American Century* (PNAC) promotor de una política exterior estadounidense marcada por el intervencionismo a escala global. Su posterior alejamiento de esos planteamientos a partir de la segunda administración Bush (Jr.) le devolvió al debate mediático. Su giro contrario al unilateralismo en la política exterior de los EE. UU. logró que sus textos y opiniones volvieran a ganar actualidad. En los últimos años ha intentado matizar alguna de las afirmaciones de su obra más representativa, insistiendo en que incidía en el fin de la historia como meta u objetivo de esta en el sentido hegeliano y marxista.

En *Identity: The demand for dignity and the politics of resentment* Fukuyama plantea algunas claves para comprender las complejas relaciones internacionales de la actualidad, así como la preeminencia de los mensajes nacionalistas y populistas en la arena política de casi todo el planeta. A escala global, el giro identitario que han dado los principales actores políticos enturbia y dificulta alcanzar objetivos comunes y acordar consensos en torno a políticas favorables para todos los actores a escala individual y colectiva. El veto a la acción colectiva por parte de grupos minoritarios es para el autor uno de los hitos que marcan el desarrollo de los programas políticos populistas en el último lustro. Encuentra un ejemplo remoto de este auge en la victoria de Franklin Delano Roosevelt en las elecciones estadounidenses de 1932 y analiza el fenómeno político que llevó a la victoria de Donald J. Trump en las elecciones primarias del partido republicano y, posteriormente, en las presidenciales estadounidenses de 2016, así como en el resultado del referéndum para que el Reino Unido abandonara la UE ese mismo año.

La falta de instituciones políticas efectivas y estables es una de las principales causas para errar *el camino hacia Dinamarca*, la sutil forma con la que Fukuyama identifica la estabilidad institucional danesa con su desarrollo político, económico y social³. En este sentido, el autor reclama la estabilidad y la calidad democrática de los sistemas como una garantía de avance social parejo al avance económico, si bien reconoce que la cuar-

1 FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the last man*. New York: Penguin 1992.

2 FUKUYAMA, Francis. «The end of history?». *The National Interest*, n.º 16, 1989, pp. 3-18.

3 FUKUYAMA, Francis. *The origins of political order. From prehuman times to the French revolution*. New York: FS&G 2011, pp. 14,431-433.

ta ola democratizadora o bien no llegó, o bien no tendió a desarrollar sistemas políticos puramente democráticos sino autoritarismos competitivos⁴, un modelo que podría señalar una recesión democrática mundial en este sentido⁵. El origen de la explosión nacionalista, populista y religiosa que el autor encuentra evidente en el mundo actual estaría en la búsqueda de dignidad y reconocimiento por parte de los individuos en el marco de los sistemas en los que se integra. Asegura que las democracias en la práctica tienen problemas para respetar la discrepancia, especialmente a la hora de enfrentar la situación de grupos tradicionalmente discriminados en un contexto de descrédito de la democracia liberal en Europa y EE. UU. agravado por la crisis económica con la que se cerró la primera década del siglo XXI. Sin resultar incongruente con lo anterior, resta importancia a la falta de integración material de los sujetos como explicación de la radicalización identitaria de aquellos que optan por la vía del nacionalismo o la religiosidad excluyente. A este respecto, la propia concepción de identidad que subyace a lo largo de la obra es ambivalente; no se termina de dar una definición completa y cerrada de ella y tanto se refiere a identidades colectivas como a sus aspectos más subjetivos. La relación entre crisis económica y la reacción en defensa de las identidades culturales propias ante los flujos culturales y migratorios exteriores son, a ojos del autor, elementos indispensables para comprender el giro de lo material a lo inmaterial en la agenda política. Fukuyama aparentemente resta importancia a que los movimientos posmateriales que modificaron los mensajes políticos y económicos de la izquierda, la socialdemocracia y los actores políticos más liberales en Europa y América eran muy anteriores, teniendo sus orígenes por lo menos en el tránsito de las décadas de 1960 a 1970⁶. Por supuesto, la caída del socialismo real y la configuración de la denominada *tercera vía* durante la década de 1990 ayudaron a variar el objetivo tradicional por las mejoras de las condiciones materiales de vida de las clases medias y trabajadoras que venía defendiendo la izquierda democrática desde el siglo XIX y, con ella, marcaron también los horizontes políticos de los partidos conservadores. Estas reclamaciones materiales fueron sustituidas por otras de carácter posmaterial basadas, de manera casi exclusiva, en la defensa de los intereses de grupos percibidos como relegados: minorías étnicas, mujeres, comunidad LGTB, etc., marginando de alguna manera los objetivos políticos clásicos basados en la mejora de los niveles de vida y las condiciones de los trabajadores.

Parece que para nuestro autor los umbrales de *frustración relativa*⁷ a los que son sometidos los individuos y los grupos que conforman estos no solo resultan cuantificables en lo referido a los aspectos económicos o materiales, sino que también lo serían

4 LEVITSKY, Steven; WAY, LUCAN A. *Competitive authoritarianism. Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge UP 2010.

5 DIAMOND, Larry. «Facing up to the Democratic Recession». *Journal of Democracy*, n.º 26(1). 2015, pp. 141-155.

6 VELASCO-MARTÍNEZ, Luis. «The pending utopias. A brief history of the world since 1945». *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*, n.º 6. 2015, pp. 4.

7 GURR, Ted R. *Why men rebel?* Princeton: Princeton UP 1970.

respecto a sus propias pulsiones identitarias. Así, las políticas del resentimiento nacionalista vincularían las políticas de Donald J. Trump, Vladimir Putin, Viktor Orban, etc., en un marco de crisis económica convertido en un acelerante que no es suficiente para comprender el auge identitario. La falta de racionalidad de los individuos en la toma de decisiones y su gregarismo también ocupa un lugar en esta apuesta explicativa⁸. El resentimiento ante la falta de reconocimiento al que se supone que tienen derecho los sujetos colectivos hace que aquellos individuos que se sientan integrantes de estos reaccionen de forma airada y legitimen acciones violentas o fuera de los marcos convencionales de la participación política y social de las sociedades democráticas y pluralistas. El autor apuesta por entender que las reclamaciones de dignidad son consustanciales al ser social de la humanidad, motor, también, de movimientos legítimos; identificaría el problema en el momento en que estas reclamaciones de dignidad chocaran con los límites de la democracia y sus instituciones, poniendo en peligro los derechos adquiridos y la estabilidad del sistema y de sus previsiones de crecimiento futuro.

A nuestro parecer, buena parte de los juicios ofrecidos por Fukuyama, por más que nos parezcan puntualizables, resultan útiles para comprender algunas de las dinámicas políticas y sociales del mundo actual. El mesianismo con el que las identidades colectivas han resurgido para recoger las aspiraciones de los individuos de todo el mundo a vivir una existencia que les trascienda nos resulta evidente, así como la fluidez de estas identidades y la existencia de facto de una oferta de identidades susceptibles de ser elegidas por parte de los individuos que aspiran a su inclusión en algún grupo. En este sentido las identidades nacionales, religiosas o étnicas tradicionales también se han visto desplazadas en algunos casos por nuevos tipos de identidades hasta ahora desconocidas. Cita el autor: [...] Si la lógica de las políticas identitarias es dividir a las sociedades en grupos cada vez más pequeños y egoístas, también puede ser posible conformar identidades más grandes e integradoras [...]⁹.

La obra de Fukuyama tiene algunos puntos débiles, aunque no restan valor a su contribución nos permiten plantear algunas preguntas interesantes, por ejemplo: ¿Cuáles son los vectores por los que se reproducen estas identidades colectivas del siglo XXI? El propio autor afirma el papel singular que tiene los patrones culturales como agentes difusores de las identidades nacionales durante los siglos XIX y XX, siguiendo la tesis de Ernest Gellner¹⁰, e incluso, sin citarlos, acepta los planteamientos de Eugen Weber sobre el papel del sistema educativo como vector de nacionalizador¹¹, aunque olvide otros. En el siglo XXI, ¿son los mismos agentes los encargados de difundir las identidades nacionales, religiosas o aquellas otras identidades colectivas de

8 KAHNEMAN, Daniel. *Thinking, fast and slow*. New York: FS&G 2011.

9 FUKUYAMA, Francis. *Identity. The demand for dignity and the politics of resentment*. Main: Profile Books 2018.

10 GELLNER, Ernest. *Nations and nationalism*. Ithaca: Cornell UP 1983.

11 WEBER, Eugen. *Peasants into Frenchmen: the modernization of rural France, 1870-1914*. Stanford: Stanford UP 1976.

las que podamos hablar en el presente y en el futuro? ¿Qué papel tienen los nuevos medios de comunicación, las denominadas TIC y singularmente la red en este proceso? ¿Existe un mercado de las identidades en el que los sujetos puedan elegir una u otra en función a patrones racionales o irracionales? Estas identidades, ¿son líquidas?, acaso fluctúan a lo largo de la vida de los individuos o son tan inmutables como la de aquellos reclutas franceses que corrieron a morir por la patria en 1914. La enorme cantidad de preguntas que nos podemos plantear tras leer el ensayo nos da buena muestra de su trascendencia.

Tal y como hemos advertido en otras ocasiones,¹² la conformación de espacios identitarios incluyentes, respetuosos con el marco democrático, con las libertades y derechos individuales, e incluso con la pertenencia a otras referencias identitarias de manera simultánea podrá servir para crear consensos que favorezcan la superación de modelos de confrontación como los analizados en este libro. Aspirar al desarrollo de identidades colectivas inclusivas, compatibles entre sí en el marco de los Estados democráticos, resulta una meta lejana pero plausible, ensayos como *Identity: The demand for dignity and the politics of resentment* ayudan a poner el foco de interés en alcanzar este hito, solo falta averiguar cuál es el mejor camino hacia Dinamarca.

Artículo recibido: 26 de mayo de 2019.

Artículo aceptado: 29 de mayo de 2019.

.....
12 VELASCO-MARTÍNEZ, Luis. «Identidades colectivas en el horizonte 2050: ¿consenso o disenso?». *Documentos de Trabajo del IEEE*, 24/2018. <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2018/11/DIEEEINV24-2018Identidadescolectivas.html> (visto: 25/05/2019).

Normas para los autores de artículos

Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) que 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 que 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

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 en la cuenta de correo electrónico habilitada al efecto (revistaiieee@oc.mde.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 la cuenta de correo habilitada al efecto por el Instituto Español de Estudios Estratégicos: revistaieee@oc.mde.es.

La extensión recomendada para los trabajos presentados se sitúa entre las seis mil y las doce mil palabras. Las reseñas 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, y se adjuntará, en documento PDF, el currículum vitae de los autores y un currículum resumido, de unas ciento cincuenta palabras.

En el cuerpo del mensaje constará la categoría profesional de los autores, la institución a la que pertenecen y la siguiente información personal: dirección postal, correo electrónico, número de teléfono y DNI.

Se incluirá también en el cuerpo del mensaje una breve referencia (tres o cuatro líneas) a la originalidad y relevancia científica de las tesis expuestas en el artículo.

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, Pedro. *El cultivo de árboles en la Patagonia*. Barcelona: Pomaire 1999, 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), nombre. Título del libro en cursiva. Lugar: editorial y año.

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»).

SUMMARY

Francisco José Dacova Cerviño

- Presentation

Sumario/Summary

Francisco José Dacoba Cerviño

Presentation of number 14 of de Magazine of IEEE.

Omar Ahmed-Abenza

Governance and the right to health in north-western Syria.

José Ramón Blanco Castro

The Competition between Al Qaeda and the Islamic State.

Sara Carou García

The role of prison in relation to national security.

José Luis Juan Conesa

North Korea and the United States: An analysis from the theory of international relations.

Ana Gemma López Martín

An in-depth analysis of maritime boundaries in Africa.

Miguel Ángel Martínez Alonso

Digital reputation as a strategy for transforming military organisations.

Luis V. Pérez Gil

The breakdown of the system of strategic stability and possible scenarios for the future.



Index

<i>Francisco José Dacova Cerviño</i> Presentation of IEEE Journal No. 14.....	223
<i>Omar Ahmed-Abenza</i> Governance and the right to health in north-western Syria.....	225
<i>José Ramón Blanco Castro</i> The Competition between Al Qaeda and the Islamic State	251
<i>Sara Carou García</i> The role of prison in relation to national security	277
<i>José Luis Juan Conesa</i> North Korea and the United States: An analysis from the theory of international relations.....	305
<i>Ana Gemma López Martín</i> An in-depth analysis of maritime boundaries in Africa	339
<i>Miguel Ángel Martínez Alonso</i> Digital reputation as a strategy for transforming military organisations	359
<i>Luis V. Pérez Gil</i> The breakdown of the system of strategic stability and possible scenarios for the future	381
Reviews	
<i>Pedro Sánchez Herráez</i> Of the book: Ignatieff, Michael: Sangre y pertenencia. Viajes al nuevo nacionalismo	397
<i>Luis Velasco-Martínez</i> Of the book: Fukuyama, Francis: Identity. The demand for dignity and the politics of resentment	403

Francisco José Dacova Cerviño

Brigadier Director of the Spanish Institute for Strategic Studies

Presentation of IEEE Journal No. 14

Once again, we return to our rendezvous with the academic community through the Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies. On this occasion with a brand new issue, number 14, featuring seven articles and two reviews, chosen, as always, with the purpose of providing well-founded analysis on a variety of topics of major interest.

What could be timelier for a publication by an Institute such as ours than an essay on the transformation that the international system of relations is experiencing with its different actors? A transformation that is developing with almost dizzying speed, resulting from the possibilities of disruptive technologies; driven by the appearance of new powers that question the liberal democratic system characteristic of what we refer to as the West, and whose final state we can hardly fully sense. Luis V. Pérez Gil focuses his contribution on the most concrete aspects of the evolution of the disarmament treaties in force since the end of the Cold War, and points to their definitive abandonment by the signatories and to the very likely beginning of a renewed race for the possession of strategic weapons providing owners with guarantees of global influence. Outer space is but another new scenario for the development of this race, an increasingly accessible domain, and not only for the most powerful states. The big question facing us is whether the competing powers will be able to achieve the corresponding necessary treaties on control and disarmament.

We could consider the article by José Luis Juan Conesa, «North Korea and the United States: an analysis from the theory of international relations» as a case in point, illustrating what is indicated in the paragraph above. It is no easy task to explain the behaviour of the respective leaders of both countries. It is far easier to fall into the usual over-simplified shoddy news reports that give us an incomplete, if not biased, view of the decisions made by two such peculiar personalities as the presidents of North Korea and the United States. A tug-of-war dynamic centred on such an important issue as the North Korean regime's possession of nuclear weapons, in which not

only these leaders but also its powerful neighbour China, as well as South Korea and Japan all play their part, countries directly affected by a feared escalation or by a more desirable de-escalation.

Always topical in recent years –and particularly so at the time of publishing this edition of the journal in the wake of the death of Abu Bakr Al Baghdadi– jihadist terrorism merits the detailed study presented by José Ramón Blanco Castro, which focuses in particular on the rivalry between its two major organisations, Al Qaeda and the Islamic State. This is a battle whose ultimate goal is survival itself; the weapons at stake being their ideological principles, the methods they employ, the recruitment of militants or sympathisers and the occupation of new settlements after the setbacks suffered in the Middle East. Daesh's decision to occupy a physical space had the unwanted result of enabling the territorial defeat of the caliphate; it is more difficult, the author tells us, to defeat an idea, a choice that AQ has opted for. The most disturbing question now is whether the latest developments will result in the reunification of the global jihad.

The article by Omar Ahmed Abenza deals with a subject that has been scarcely analysed, but of undeniable interest, especially for those who are affected by it – the right to health in Syria. A conflict that has been going on for too long, with an unusual number of warring factions, inevitably results in an enormous weakness of governance across the entire country, regardless of who holds the «authority» in each area. In these circumstances, human rights in general and the right to health in particular, will only be able to achieve a satisfactory improvement when there is a definitive end to the conflict and a properly executed institutional and material rebuilding programme is undertaken. For this very reason the author concludes his article with a series of recommendations that deserve our attention.

We complete this issue of the journal with three articles of diverse and wide-ranging content. Miguel Ángel Martínez Alonso analyses the need for an institution as distinctive in its nature and mission as the Armed Forces to embrace the need to define and present a digital reputation in keeping with the times in which we live. The role of prisons in National Security matters is presented by Sara Carou García, who reminds us that the rights of inmates cannot be violated in the process of obtaining necessary intelligence. Finally, Ana Gemma López Martín explores the maritime borders of Africa, a very significant issue on the continent with the largest number of coastal states.

The two reviews included in this edition are those of Francis Fukuyama's book: «Identity. The demand for dignity and the politics of resentment» and the work of Michael Ignatieff: «Blood and Belonging. Journeys into the New Nationalism».

As a farewell note, allow me to express the hope that the present selection of topics will not only be of interest and use to you, but you will also find entertaining and enjoyable. Why not?

*Omar Ahmed-Abenza*¹

PhD. candidate. Institute of Human Rights. Department of Public International Law. University of Valencia (Spain)

E-mail: omarahmedabenza@gmail.com

Thanks to Ruth María Abril Stoffels for her valuable comments

Governance and the right to health in north-western Syria

Abstract

This article highlights i) the lack of respect for the right to health that is being experienced during the Syrian conflict, and ii) the impact of its political significance on the medical humanitarian response, whose mission is precisely that of assisting the people in health matters and thus guaranteeing the minimum standards required by the right to health.

We will focus on two issues: 1) non-fulfilment of the right to health in the Syrian conflict, and 2) clarifying the capacity of the existing medical humanitarian response system to uphold the right to health. The confirmed hypotheses are: first, that the right to health is suffering from a serious lack of respect due to the highly politicised nature of the conflict; and second, that the political influence placed on the system of governance of the health response prevents it from lessening the level of non-compliance with the right to health.

Keywords

Governance, health, Syria.

.....

¹ My grateful thanks to Ruth María Abril Stoffels for her valuable comments.

Methodology

The confirmation of both hypotheses is the result of a methodology that combines direct observation and the author's knowledge of the terrain. His work for two years as a humanitarian agent in the Syrian crisis allowed him to clearly identify and observe the issues. In addition, five specialists in public health and humanitarian aid were interviewed, all of them working at the time for donors, United Nations agencies and NGOs involved in the response to the crisis in north-western Syria. The interviews were conducted in an unstructured and confidential manner, given the political and sensitive nature of the content of the questions and answers provided. Finally, a review was conducted of academic/scientific literature on human rights, international humanitarian law (IHL) and the right to health as well as public health and public health governance, especially in crisis situations.

To quote this article:

AHMED-ABENZA, O. «Governance and the right to health in north-western Syria». *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*, n.º 14. 2019, pp. 225-250.

Introduction

Generally speaking, armed conflicts result in a serious deterioration of health systems, affecting both the provision of services and respect for the right to health. The ongoing conflict in Syria for over seven years is no exception. The official figures from public and private bodies, as well as information provided by the media, speak for themselves: almost half a million dead, around five million refugees – the majority in neighbouring countries – and more than six million people who have been internally displaced. With public and social infrastructures severely damaged, health personnel are scarce and the quality of health structures is rather poor and survives largely thanks to the external support of multilateral institutions or non-governmental organisations of all kinds. In addition, the right to health is not respected and continues to be severely violated. On the one hand, there is a lack of availability and access to health services, and on the other, attacks on both structures and health personnel are incessant, the latter being one of the most horrendous practices of modern warfare².

A feature of the humanitarian response in Syria is its fragmentation, with several ‘hub’ or coordination centres, both formal (Gaziantep, Damascus, Amman), and informal (Beirut and Erbil). This system has resulted in a unique operational response model. Validated following an official resolution of the United Nations Security Council – 2139 February 2014³ – it is a system of cross-border aid, with assistance reaching north-western Syria⁴ across the border from Turkey, as the region is not accessible from the rest of the country⁵.

The actors responsible for healthcare in northwest Syria – young and fragile ‘opposition’ health authorities, medical humanitarian NGOs born out of the Syrian diaspora and regular humanitarian crisis agencies (international NGOs, UN agencies and donors) – struggle to coordinate generous resources and efforts, and to collaborate on health issues as well as to accommodate different political interests. The result is a complex and rather dysfunctional health governance system unable to meet basic health needs and ensure respect for the right to health. In this case, governance in the health sector – according to the World Health Organisation (WHO)– refers to a wide range of functions related to policy-making and standard-setting carried out by governments responsible for decision-making as they seek

2 HAMPTON, Tracy. «Health care under attack in Syrian conflict». *Jama*, vol. 310, no 5. 2013, pp. 465-466.

3 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Security Council Unanimously Adopts Resolution 2139 (2014) to Ease Aid Delivery to Syrians, Provide Relief from ‘Chilling Darkness’, 2014.

4 For the purposes of this study, the northwest of the country refers to the governorate of Aleppo, the governorate of Idlib and the northern governorate of Hama which remains under rebel control.

5 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Security Council Adopts Resolution 2393 (2017), Renewing Authorization for Cross-Border, Cross-Line Humanitarian Access to Syria, 2017.

to achieve national health policy objectives that are conducive to universal health coverage⁶.

Because of its particular model of operational response and governance, as well as the intensity of the violations mentioned above, health care in north-western Syria deserves due attention. Thus, this article, by way of a brief review of scholarly literature and interviews with humanitarian workers and health professionals currently in charge of health care in north-western Syria, exposes and highlights non-compliance and violations of the right to health enshrined in international standards. Following a brief review of the historical milestones of the right to health in order to understand both its importance and its very constitution, we take a glance at its place as a basic right within human rights on the one hand, and IHL on the other, in order to situate the study within its corresponding legal framework. Once the concept of the right to health has been established, the violations of the right to health are listed within the IHL framework, and the reasons why the right to health in the northwest of Syria is far from guaranteed as it should be, are described and analysed.

Further on, we examine more closely the dysfunctional nature of the health governance system and the role it plays in guaranteeing the right to health in the Syrian crisis. In doing so, we approach the issue from two perspectives, one that looks at the existing situation and the other that focuses on the institutional system of health governance prevailing in the region and its applicability in humanitarian crisis situations such as that of north-western Syria. Since at this point there is a lack of literature on reference models for these cases, we use our own, thus creating a research area that can be added to in the future.

Next, we describe the original health governance system developed for health care in northwest Syria. And lastly, the shortcomings of this system are highlighted, thus demonstrating its complexity and considerable political weight, all of which hinder its effectiveness. Accordingly, the relationship between a health governance model and the effective recognition of the right to health is explained. Once analysed theoretically, this case study, although limited due to the scale of the conflict, demonstrates the impact of dysfunctional governance on the effectiveness of the enjoyment of the right to health care.

By way of conclusion, we make a series of minimally specific recommendations to all key actors involved to a greater or lesser extent in health governance in response to the humanitarian crisis in north-west Syria.

This paper also opens the way for comparative studies in other current or upcoming crises, and by extension the development of more efficient health governance systems for future humanitarian crises.

6 DODGSON, Richard; LEE, Kelley; DRAGER, Nick. *Global health governance. A Conceptual Review*. London/Geneva, 2002.

The right to health in north-western Syria

The right to health as a human right and within international humanitarian law

The right to health as a human right; a historic perspective

The right to health, like most basic rights, was explicitly conceived and assumed in the mid-twentieth century. The right to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health was first expressed in the WHO Constitution of 1946⁷. Two years later, the 1948 Universal Declaration of Human Rights also mentioned health as part of the right to an adequate standard of living (article 25 of the Universal Declaration of Human Rights)⁸. And two decades later, it was again recognised as a human right in the 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. More recently, in 2002, WHO and the Commission on Human Rights created the mandate of the Special Rapporteur on the right of everyone to the highest attainable standard of physical and mental health. This mandate includes monitoring the effectiveness of the right to health in certain parts of the world through several annual visits to certain countries in need of evaluation⁹. The Special Rapporteur's last official visit to Syria was in 2010. The mission was considered relatively successful. On the one hand, he focused on problems of access to health, especially for detainees, and was able to gain access to a prison. On the other hand, he focused on sexual and reproductive health issues, where an improvement in epidemiological indicators was observed within a few years¹⁰.

In a recent statement the director of the WHO underscored a fundamental principle of the right to health: impartiality. He said that “the enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being without distinction of race, religion, political belief, economic or social condition”¹¹. Thus, impartiality, understood as the universality of basic health, is in effect the essential driving force of any fair and inclusive health system. In a system that is fair, the right to health includes timely access to, and acceptable and affordable availability of

7 WHO. *Constitution of the World Health Organization*. Basic Documents, Supplement to 45th Edition, 2006.

8 UNITED NATIONS. *Universal Declaration of Human Rights*, 1948.

9 ACNUDH. *Overview of the Mandate of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*, 2002.

10 GROVER, Anand. *Syria Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*. Office of the High Commissioner for Human Rights, 2011.

11 WHO. *Health is a fundamental human right*. Declaration by Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, Director General of the WHO, December 10, 2017.

health care services of sufficient quality. In terms of inclusiveness, the right to health must guarantee essential services for good health such as safe, drinkable water and adequate sanitation, and access to education and health-related information.

The right to health under international humanitarian law

In times of armed conflict, IHL provides rules to protect access to health care, i.e. the right to health. These rules bind States and non-State armed groups. The right to health within international humanitarian law consists of three fundamental principles. The first of these is assistance, i.e. the obligation to provide health services – in accordance with the Geneva Conventions – for civilians, combatants and persons out of combat, including the sick and wounded of armed forces on the field, and shipwrecked members of armed forces at sea, prisoners of war, or assimilated persons who, being placed *hors de combat* are no longer military targets. Secondly, the protection of the medical mission, the wounded and sick, medical personnel, medical ethics and health structures. Thirdly, the principles of distinction and proportionality. First, the principle of distinction provides that in times of conflict combatants have the right to participate directly in hostilities in order to achieve a military objective as effectively as possible; such acts of war shall be directed only against enemy combatants and military objectives and shall avoid unnecessary and excessive harm to civilians and non-combatants. According to the second principle of proportionality, the parties shall avoid causing incidental loss of civilian life, injury to civilians or damage to civilian objects that is excessive in relation to the specific and direct military advantage anticipated. In order to comply with the restrictions and prohibitions on attacks, all parties to an armed conflict must take specific precautions¹².

Violations and non-fulfilment of the right to health in north-western Syria

Violations of the right to health

The Syrian conflict is characterised by the intensity and frequency with which all parties, and especially the Syrian Government and extremist armed groups, have violated human rights and international humanitarian law¹³. Such violations have also occurred in the area of health. Thus, health care and the protection of victims, the respect for and protection of the medical mission and in general, the distinction between military and non-military objectives –in this case the health mission– have not been guaranteed. Proof of this are the examples described below, which constitute the most flagrant violations of the right to health during the conflict and contribute to a

¹² ICRC. *Methods and means of warfare*, 2010.

¹³ IDRIS, Iffat. *International humanitarian law and human rights violations in Syria*. 2017.

clearer understanding of the gravity of the issue, as well as the reasons for such transgressions and their implications.

Attacks on health facilities and the violation of the integrity of the medical mission. Hospitals, medical centres and clinics have been intentionally and systematically attacked. It would appear that these are IHL violations committed for the most part by the Syrian government and Russian forces¹⁴. These attacks destroy vital infrastructure and result in an exodus of medical personnel, severely limiting the capacity of those who remain, thus depriving the wounded of their basic needs¹⁵. Attacks on health facilities are not only a violation of IHL by targeting the medical mission but also¹⁶, since May 2016, of the resolution adopted by the United Nations Security Council (UN) number 2286 in a bid to once again prevent and condemn these attacks¹⁷.

On the other hand, non-state armed groups have made inappropriate military use of medical structures in violation of the integrity of the medical mission and IHL¹⁸. In effect, the conflict in Syria presents unprecedented challenges to medical neutrality. The politicisation of medical care through severe and direct violence against missions and health facilities –the violent deprivation of humanitarian assistance for military advantage, with the flight of civilians, the destruction of infrastructure, terror and even the death of non-combatants– has made Syria the most dangerous place in the world for health service providers¹⁹.

Harassment and denial of humanitarian access. Up until mid-2018, the government persisted with a campaign of protracted sieges²⁰ in predominantly civilian areas, such as the north of Homs or the east of Guta, the rural area of Damascus²¹. Similarly, armed opposition groups maintained prolonged sieges targeted at predominantly ci-

14 PHYSICIANS FOR HUMAN RIGHTS. Issue Brief: Attacks on Health in Syria, 2018.

15 ARMSTRONG, Justin. *Changes in medical practice in Syria; Dilemmas and adaptations in medical facilities continually threatened by attack*. Centre for Applied Reflection for Humanitarian Practice, Médecins Sans Frontières, 2016.

16 SA'DA, Caroline Abu; DUROCH, Françoise; TAITHE, Bertrand. «Attacks on medical missions: overview of a polymorphous reality: the case of Médecins Sans Frontières». *International Review of the Red Cross*, vol. 95, no 890. 2013, pp. 309-330.

17 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Security Council Adopts Resolution 2286 (2016). Strongly Condemning Attacks against Medical Facilities, Personnel in Conflict Situations, 2016.

18 RELIEFWEB. «SAMS condemns violations of medical neutrality in Idlib». SAMS, 2018.

19 FOUAD, Fouad M., *et al.* «Health workers and the weaponisation of health care in Syria: a preliminary inquiry for The Lancet–American University of Beirut Commission on Syria». *The Lancet*, vol. 390, no 10111. 2017, pp. 2516-2526.

20 RELIEFWEB. Siege era in Syria ends. PAX, 2018.

21 AMNESTY INTERNATIONAL. *The Unfolding Humanitarian Catastrophe in Eastern Ghouta*, 2018.

vilian areas in the towns of Kefraya and Fua, in the governorate of Idleb²². In both cases, the local population was deprived access to medical care, other basic goods and services and humanitarian aid. In the case of Guta and Homs, they subjected the population to repeated aerial and artillery bombardment. In such cases, IHL is clear; Article 17 of the Fourth Geneva Convention stipulates that when a locality or area is besieged, the passage of medical and health care personnel and the evacuation of civilians, the wounded and the sick requiring treatment must be allowed²³.

Torture and ill-treatment. Torture and other ill-treatment of detainees by government security and intelligence agencies and in state prisons remains systematic and widespread resulting in a high incidence of detainee deaths. For example, large numbers of detainees at Saydnaya Military Prison died after being repeatedly tortured and systematically deprived of food, water, ventilation, medicine and medical care²⁴. This is contrary to the fundamental guarantees recognised in article 3 common to the four Geneva Conventions, which states that all persons taking no active part in hostilities or who fall into the power of the adversary must be treated humanely and it specifically prohibits torture and cruel treatment, outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment²⁵.

Non-fulfilment of the right to health

For the right to health to be complete, we previously cited the importance of impartiality, fairness and inclusiveness. To this end, availability, accessibility and quality are essential, but a brief review of the status of these three variables shows that the right to health in north-western Syria is far from being fully fulfilled/respected.

First, there is a lack of available services for the provision of adequate care in both primary and secondary health. This occurs mainly:

- i) in non-infectious diseases where there is a lack of continuity and medicines for treatment ²⁶,
- ii) in reproductive health, where fully equipped maternity wards offering 24-hour delivery capacity are scarce ²⁷, and

22 *Report Syria Events of 2017*. Human Rights Watch, 2018.

23 INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC). IV. Geneva Convention on the protection of civilians in times of war, 1949.

24 AMNESTY INTERNATIONAL. Annual report, Syria 2017/2018.

25 ICRC. *The Geneva Conventions of 1949 and its additional Protocols*, 2014.

26 COUSINS, Sophie. «Syrian crisis: health experts say more can be done». *The Lancet*, vol. 385, no 9972. 2015, pp. 931-934.

27 AL-DIMASHQI Youmna; MASSENA, Florence. «Syria's Women: Policies and Perspectives. For Many Syrian Women, Healthcare is a Matter of Geography». *Syria News Deeply*, 2017.

- iii) in the area of vaccination where coverage is insufficient and where, as a result of the arrival of displaced persons from areas where access to basic health did not exist, measles epidemics have broken out and cases of polio have been reported²⁸.
- iv) However, it is interesting to note that the humanitarian response – although insufficient – brings with it the development of services that barely existed before the conflict, such as raising an awareness of mental health services²⁹. Even so, in terms of mental health, in the whole of north-western Syria there are only two psychiatrists and a few psychologists for millions of people³⁰.

On the other hand, the availability, accessibility and quality of water and sanitation are insufficient, which has a clear impact on health. This situation has been aggravated by the arrival of hundreds of thousands of displaced persons throughout 2017³¹.

Second, there is a lack of access to public health services due to constant attacks on medical facilities that either destroy them and render them inoperative, or discourage their use for fear of further attacks. In addition to the quantitative decrease, there has been a qualitative decrease in public health services, as a consequence of the exodus of health personnel and the lack of training facilities for new professionals. Thus, for years the population has been treated by students, specialist doctors who have ventured to practise different specialisations to their own or general practitioners who have become specialist doctors on the basis of practice.

Finally, the lack of education and promotion of good health practices is almost non-existent in a context where more than half of the population is displaced, poorly educated and after years of stress under war has been forced to understand a rather phantom and dysfunctional health system³².

Third, the poor quality of health services is notable. On the one hand, the quality of primary health services has been shown to be quite low in terms of clinical services and health centre management. Problems such as the lack of certain basic services, as well as incorrect and exaggerated prescriptions, are common, according to studies carried out by the WHO³³. On the other hand, the quality of reproductive health is similarly poor with a high level of Caesarean sections and a lack of availability of places

28 WHO. *Reaching out with mental health services for displaced Syrians*. WHO Regional Office for Europe, 2018.

29 WHO. *Reaching out with mental health services for displaced Syrians*. WHO Regional Office for Europe, 2018.

30 BRADFORD, Alexandra. «In Syria's War, 'Mental Health Is the Last Priority'». *Syria News Deeply*, 2017.

31 Interview no. 5. Head of international medical-humanitarian NGO, February 2018 in Gaziantep (Turkey).

32 Interview no. 1. Official A of the WHO, February 2018 in Gaziantep (Turkey).

33 Interview no. 1. Official A of the WHO, February 2018 in Gaziantep (Turkey).

and personnel for twenty-four hour deliveries as well a high number of non-free-of-charge home deliveries carried out by false midwives (often poorly trained nurses)³⁴. In this context, we should highlight the inadequacies in terms of accountability, since there are no mechanisms or processes whereby patients can seek explanations in the event of medical error, all of which generates mistrust and impunity. This in turn has repercussions on access to health services and clearly impacts on the provision of these services.

While in Syria, as the report of the visit of the Special Rapporteur indicates *inter alia*³⁵, these elements (availability, accessibility and quality) were adhered to partially –but not entirely– satisfactorily, the conflict has turned Syria into a historic example of human rights and IHL violations. At the same time, in just a few years it has destroyed the existing health system and, with it, the past achievements of the Syrian state. Thus, as we shall see, difficulties of access, quality and accountability deriving from the conflict can be explained as resulting from both quantitative (lack of health governance bodies) and qualitative (lack of quality of the existing bodies in terms of an effective and coordinated response) governance problems.

Health governance in north-western syria

Health governance, and its application in crisis situations

According to the WHO³⁶, where governance is understood as a political process that involves balancing competing influences and demands, governance in the health sector refers to a wide range of steering and rule-making related functions carried out by governments/decisions makers as they seek to achieve national health policy objectives that are conducive to universal health coverage including:

- maintaining the strategic management of policy development and implementation;
- detecting and correcting undesirable trends and distortions;
- regulating the behaviour of a wide range of actors, from health care financiers to health care providers; and
- establishing transparent and effective accountability mechanisms.

Beyond the formal health system, governance means collaborating with other sectors, including the private sector and civil society, to promote and maintain population

³⁴ Interview no. 2. Official B of the UNFPA, February 2018 in Gaziantep (Turkey).

³⁵ GROVER, Anand. *Syria Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*. Office of the High Commissioner for Human Rights, 2011.

³⁶ Health System. Governance. Website WHO. Accessed at <https://www.who.int/healthsystems/topics/stewardship/en/>

health in a participatory and inclusive manner³⁷. Health governance in humanitarian crisis situations is clearly affected and often faces difficulties in fulfilling the functions envisaged by the WHO in an efficient manner. In addition, it becomes a significantly relevant part of humanitarian governance, since health is usually one of the most important sectors in the response to a humanitarian crisis.

At the end of the twentieth century, since the end of the Cold War, humanitarian governance, and consequently health care, acquired a human rights and health protection perspective. As the landmark crises in the history of humanitarian aid –from Rwanda to Syria– demonstrate, this perspective has not meant infallible improvements in respect for human rights³⁸.

Despite this protective framework, health governance faces a number of challenges that affect both its functionality and the legal protection framework. The most important challenge concerns the magnitude of the involvement and the role of external actors (private or institutional donors, international non-governmental organisations (INGOs), UN agencies), among which the WHO often stands out for its role as guarantor of protocols and the coordination of health care. Given the scale of the challenge, governance faces the daunting prospect of managing these resources in ways that promote national, regional and local leadership and strengthen national health systems. And it is the local actors who, despite crises, must remain the guarantors of the functioning of governance for the entire period from the outset until post-crisis.

The remaining challenges relate to issues that are also of concern in stable situations in terms of sustaining an efficient system of governance and guaranteeing the quality of services and care, but whose shortcomings may become more acute in times of crisis. These include, among others, transparency, corruption, health education, a tendency towards over-politicisation, the inability to include all sectors of society and a response to the dilemmas of public decentralisation versus hospitalised and privatised systems^{39,40}.

Despite historical developments in the regulatory and legal protection framework, and despite knowing most of the common challenges faced by humanitarian governance in the area of health, there are currently no default master governance models for all crises. Much has been said about the challenges of the global health system –major pandemics such as Ebola, increasing politicisation, the effects of cli-

37 DODGSON, Richard; LEE, Kelley; DRAGER, Nick. *Global health governance. A Conceptual Review*. London/Geneva, 2002.

38 LAUTZE, Sue, *et al.* «Assistance, protection, and governance networks in complex emergencies». *The Lancet*, vol. 364, n.º 9451, 2004, pp. 2134-2141.

39 REPULLO, José R.; FREIRE, José M. «Gobernabilidad del Sistema Nacional de Salud: mejorando el balance entre los beneficios y los costes de la descentralización». Informe SESPAS 2008. *Gaceta Sanitaria*, vol. 22, 2008, pp. 118-125.

40 ARENAS, Carlos A. *La nueva gobernanza de las instituciones sanitarias*. Redacción Médica, 2015.

mate change— but not so much about ideal solutions at either global or specific levels, whether geographical or thematic. While this is not surprising given the particularities that characterise each crisis, it shows that there is still much room for research into models of standard and optimal health governance systems for specific humanitarian crises⁴¹. However, it is possible to have certain guidelines and principles. The following is an account of what can be extrapolated and learned from the case of Syria.

Health governance in north-western Syria

The socio-political situation in north-western Syria

Since the beginning of the conflict, northwest Syria has been an area controlled by opposition and/or rebel forces. Despite the fact that as a result of various offensives the Syrian government has recovered part of the territory of both the Idlib and Aleppo governorates, to this day a large part of both governorates is still under the civil-administrative control of the opposition Syrian government and under the military control of the rebel forces, or under Turkish-Syrian military control, as is the case in the so-called Euphrates shield area, located in the north of the Aleppo governorate^{42,43}. We are talking about approximately four million people, the vast majority of whom are in need of humanitarian assistance, half of whom are internally displaced persons and who clearly constitute the most vulnerable part of the conflict. Access to these areas not controlled by the Syrian government —much of the governorates of Idlib, Aleppo and Hama— from and to Damascus is officially closed for commercial and humanitarian purposes, with obvious exceptions that have to do with the business of war^{44, 45}. As a result, basic needs are not being addressed because there is no infrastructure or public investment, and the economy is being maintained due to the humanitarian industry and, paradoxically, war.

41 BLANCHET, Karl, *et al.* *An evidence review of research on health interventions in humanitarian crises*. London: London School of Hygiene & Tropical Medicine, 2013.

42 In August 2016 Turkey launched an offensive in northern Aleppo to regain a border area that was in the hands of Kurdish armed groups with troops remaining on Syrian territory under the pretext of self-defence. Likewise, under the same pretext protected by Article 51 of the UN Magna Carta, it launched another offensive in January 2018 in the Afrin region northwest of the Aleppo Governorate, where forces have also remained. Furthermore, following the Astana agreements signed by Russia, Iran and Turkey in May 2017 aimed at reducing violence and guaranteeing humanitarian access through the military intervention of each of the signatory countries, Turkey has introduced new troops in the Idlib governorate.

43 BARNES-DACEY, Julien. *What Turkey's intervention means for Syria, the Kurds, and Ankara. What it means for the Syrian war*. European Council on Foreign Relations, 2018.

44 SINJAB, Lina. *How Syria's war economy propels the conflict*. Chatham House, 2017.

45 LUND, Aron. *The Factory: A Glimpse into Syria's War Economy*. The Century Foundation, 2018.

The lack of access to northwest Syria from the onset of the conflict was the result of the deployment of humanitarian aid agencies in eastern Turkey from where they still today assist the people in need through the crossing of the Syrian-Turkish border by experienced personnel and humanitarian equipment. In spite of the validity of resolution 2139 (2014) on «border-crossing»⁴⁶, assisting and coordinating assistance from the neighbouring country with limited access is far from evident⁴⁷. The conflict or crisis following the failed Turkish state coup often leads to blockades. In addition, the lack of visibility and proximity has led, on the one hand, to the inability of humanitarian actors to adequately monitor the delivery and provision of aid, and, on the other, to opportunities for corruption and internal political strife among the various Syrian power actors (civil society, NGOs, authorities, armed groups). These operational and political limitations are reflected in the medical humanitarian arena and, consequently, a health governance system has been developed that is exemplary in theory, as we shall see, in terms of its suitability to respond to such challenges, but somewhat complex and dysfunctional in practice.

The system of political-administrative governance in north-western Syria

Before describing the health governance system, it is important to talk about political governance in north-western Syria because healthcare somehow represents an extension of it. With the *de facto* collapse of the extremely centralised Syrian state and its contemporary institutions, other authorities emerged to fill the gaps in governance and the sovereignty divide⁴⁸. These are local councils and religious authorities, as well as clan structures⁴⁹. Each administrative unit in northwest Syria has developed with varying degrees of autonomy, forming a system of decentralised governance. As mentioned above, despite the existence of an opposition Syrian government and even a second recently declared self-government⁵⁰, local authorities in the form of local councils, religious authorities or armed groups –often represented by political and civil offices– manage the issues that concern their various areas of control with greater or lesser interaction and collaboration. Obviously the involvement of armed groups in any kind of public stewardship, though often invisible, is a concern for the neutrality and legality of the humanitarian response as it is considered to be high.

46 UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Security Council Unanimously Adopts Resolution 2139 (2014) to Ease Aid Delivery to Syrians, Provide Relief from «Chilling Darkness», 2014.

47 RELIEFWEB. Fact Sheet: United Nations Cross-border Operations from Turkey to Syria (as of 31 Jan 2018). UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2018.

48 DOBBINS, James; GORDON, Philip; MARTINI, Jeffrey. A Peace Plan for Syria II. Rand Corporation, 2016.

49 O'DRISCOLL, Dylan. Governance in Syria. K4D Helpdesk Report. University of Manchester, May 2017.

50 Syria opposition groups form new government in Idlib. Middle East Monitor, November 3, 2017.

In terms of local governance, the body most visibly respected by the people is that of the local councils, corresponding to the administrative legal framework – based on Legislative Decree 107– that existed prior to the conflict⁵¹. It is extremely difficult to get a clear picture of the make-up of the councils, the influences received, the allies they have made, their transparency and efficiency, their sources of funding and their ability to deliver. Even so, it is generally acknowledged that local councils are clearly involved in the provision and coordination of direct services, including health care.

Despite the existence of a system, INGOs, the UN and donors play a decisive role in the development of local governance through their control over flows of capital, knowledge, equipment and goods. However, while on the one hand they reinforce local capacity, on the other they create conflicts over access to resources, power and influence. Local actors, who benefit directly and indirectly, can distort the reality of the crisis in terms of needs and response in order to gain resources and power. As the external support actors are so diverse, a coherent and coordinated approach –within the region and also with the rest of the country where possible– in providing technical support to local governance actors is essential.

The health governance system in north-western Syria

The role of external actors is therefore essential in the governance of health care, as they finance it almost entirely⁵². In order to understand its complexity and resulting inefficiency, the following is a description of the actors that compose it –at local and international level– in which we outline the governance platforms that have been created in order to improve the efficiency of the response and face the changing challenges. We also discuss what it means to approach governance from different perspectives: from the domestic perspective comprised of the civilian sector –which is not always the same as the opposition– and the military side - which generally corresponds to the armed opposition– as well as the international perspective composed of the humanitarian response and efforts towards stabilisation.

The actors

These are the main actors responsible for health governance in north-western Syria. On the one hand, we have local and state health authorities, both with limited resources and capacity until European state donors start funding their governance bod-

⁵¹ ARAABI, Samer. *Syria's Decentralization Roadmap*. Carnegie Endowment for International Peace, 2017.

⁵² Interview no. 3. European humanitarian donor official, February 2018 in Gaziantep (Turkey).

ies as part of their stabilisation programmes. In parallel, we have the medical NGOs that also receive international resources from the early Syrian diaspora. For a few years these played the role of pseudo-authorities in terms of the provision of services, because the health authorities did not have the structure or know-how to absorb resources from international funding. While the Ministry of Health of the opposition government continues to face many of these limitations, the health directors of the governorates, as they are more operational due to the proximity and size of the entities and population to be covered, have seen their resources and capacity grow thanks to donors and their interaction with different expert organisations. As a result, and for reasons that reflect the evolution of the conflict and associated policies, local health directors do not respond or report to the Ministry, but rather to the guidelines of donors, most of whom are European⁵³.

Aside from the health authorities, there are still independent and autonomous medical facilities whose directors sometimes form part of local governance bodies, together with health authorities or local councils.

The WHO also plays an essential role in coordinating response at operational and institutional levels, and in raising and distributing funds. Its obligation as a UN agency to respect the sovereignty of states, while at times limiting, at other times results in a key actor playing the role of a nexus/bridge between the Syrian government and areas controlled by the opposition. But the health NGOs coordinated by WHO are both Syrian and international. The Syrians represent an unusual phenomenon in the panorama of humanitarian crises. Created and managed by the Syrian diaspora from both Western and neighbouring countries, they have been funded to respond to the crisis ever since the outset of the conflict. Nowadays, they still hold political power based on their considerable resource and implementation capabilities, and even the design of policies and strategies. While on the one hand, they have been reacting and taking risks from the outset, on the other, they respond to a clearly political profile –as they are the result of a political revolution– that sometimes calls into question their neutrality.

Finally, top of the list are the traditional donors - commonly belonging to European and North American governments and represented by their development and cooperation agencies. Secondly, the non-traditional donors, who, in the case of the Syrian crisis, generally come from the countries of the Arabian Gulf and are both private and confidential donors –the most obscure and difficult to follow– and institutional and visible donors who participate in large donor meetings.

Traditional donors clearly represent the foreign policies of the governments they represent. This does not always guarantee a neutral response as it is well known how many ‘western’ governments have positioned themselves vis-à-vis the Syrian govern-

⁵³ Interview no. 4. Head of a Syrian medical humanitarian NGO, February 2018 in Gaziantep (Turkey).

ment throughout the conflict⁵⁴. As for non-traditional donors, the phenomenon of a potential lack of neutrality is not eliminated. Transparency and coordination with traditional donors has increased, but it is still not total, so dysfunctionality is often generated by the lack of information generated by duplication and gaps. However, there are a number of private donors from Gulf countries (Qatar and Saudi Arabia mainly), who have continued to fund health programmes and other types of activities in support of the population and influential actors in northwest Syria⁵⁵. The lack of transparency of these donations has often made it difficult to identify duplication and has even generated mistrust leading to the discontinuation of support to health structures by international actors because of suspicions that non-neutral actors –non-traditional non-private & confidential donors– were funding them as this would go against donation principles and even raise concerns about anti-terrorist laws.

Governance platforms

At the same time, there are a number of governance bodies or platforms seeking to maximise coordination, inclusiveness and transparency.

On the one hand, there is the health working group organised by the WHO since 2014 (Syria Health Cluster Turkey Hub⁵⁶). This is the main platform in terms of legitimacy, credibility, coordination capacity, and political influence. It meets on a weekly or twice-weekly basis to give visibility to health needs and challenges, so that medical humanitarian stakeholders can coordinate their interventions, and to address issues of shared importance or to present relevant epidemiological information.

Although donor meetings are not exclusively focused on health, they can be considered as health governance platforms since they allocate exclusive time to address health issues. Finally, at national level there is the so-called Health Sector Strategic Advisory Group; for the ‘whole of Syria’⁵⁷, for the purpose of coordinating the different technical working groups of the different humanitarian coordination centres; for monitoring, evaluating and reviewing healthcare; and for developing the global health strategy for Syria. It is composed of a mix of members of the Syrian opposition Ministry of Health, national and international NGOs, UN agencies and donors.

⁵⁴ RANKIN, Jennifer. «EU at odds with Trump administration over Assad’s role in Syria». *The Guardian*. 3rd April, 2017.

⁵⁵ LUND, Aron. «How Assad’s Enemies Gave Up on the Syrian Opposition». The Century Foundation, vol. 17. 2017.

⁵⁶ *Health Cluster Turkey Hub, 2018*. Accessed at <https://www.humanitarianresponse.info/fr/operations/stima/health>.

⁵⁷ *Whole of Syria Health Cluster, 2018*. Accessed at <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/whole-of-syria/whole-syria-health-cluster-4w>.

In addition to the international platforms, there are the following local governance platforms. First, the Coordination Committee composed of all the Governorate Directors, focuses on designing and updating policies and protocols –always in coordination with Damascus as far as possible and with the mediation of the WHO offices in Gaziantep and Damascus– and establishes standard operational procedures, or coordinates the management of resources such as the establishment of fair salaries for health personnel. A platform run by local health directors, it has been gaining legitimacy as capacities have improved.

Second, there is the Health Authority composed of the health directors of the governorates controlled by the so-called opposition, and by the Minister of Health of the Syrian interim government, which represents an update for the latter. And thirdly, by way of an informal platform, there is a kind of health care oligopoly made up of the most powerful Syrian NGOs in terms of resources, capacity and seniority. They meet with greater or lesser frequency and sometimes end up having greater decision-making capacity than any other platform since they are the actors with the greatest reach, proximity, impact and knowledge. Increasingly, the most influential health directors work in coordination and/or play a role that counterbalances this so-called informal platform.

Various response approaches

Finally, we should point out that various approaches to medical humanitarian response –domestic (civil or military) and international (humanitarian or stabilisation)– coexist, interact with each other according to their interests and sometimes even overlap resulting in a certain systemic lack of functionality. Thus, the health governance system can be viewed from different perspectives.

- The governance approach to domestic and civil health represented by local health directors together with the local council and generally in collaboration with Syrian NGOs. Although they have gained independence, these actors often act with external partners who finance and advise them either in the humanitarian response arena (e.g. with INGOs or UN agencies) or in the stabilisation arena (e.g. with state development agencies and European donors).
- The domestic and military health governance approach represented by the civilian branches of armed groups, usually in conjunction with the local council and/or health directorate, acting independently. The reasons why the civilian branches of armed groups act alongside international actors –generally INGOs or even UN agencies– relate to gaining political legitimacy towards key actors in the conflict or the population under their territorial control⁵⁸.

58 MARTÍNEZ, José Ciro; ENG, Brent. «Stifling stateness: The Assad regime's campaign against rebel governance». *Security Dialogue*, vol. 49, n.º 4. 2018, pp. 235-253.

- The governance approach to international humanitarian health –represented by the WHO health working group, i.e. the UN and NGOs– focuses on responding to urgent, immediate needs arising from an ongoing humanitarian crisis. Although the vertical approach of certain INGOs may generate imbalances due to their unilateral nature, the UN and INGOs are generally coordinated and governed in conjunction with NGOs and local authorities as they depend on them entirely to access beneficiaries and understand their needs.
- The governance approach to international health stabilisation –represented by ‘Western’ donors– has, in parallel to a certain foreign policy outreach, as previously mentioned, a vision of reinforcing and stabilising governance structures such as the Board of Directors or the Coordination Committee through funding, training and advice. This approach somehow assumes that the crisis is coming to an end and that it is therefore time to stabilise in order to rebuild. Despite differences of opinion with respect to other more short-term approaches, there is interaction –and coordination– with local governance actors (local health directors, local councils and NGOs) and with international actors such as the UN and INGOs.

In terms of the dimensions of international governance, it is interesting to note that while some argue that the coexistence of the two is natural and a sign of a certain process of conflict evolution⁵⁹, others criticise the fact that, by focusing on stabilisation, immediate priorities are set aside to concentrate on a political agenda⁶⁰. The truth is that, although the dilemma of the usefulness of applying both approaches is more a question of seeing the glass as half full or half empty, health governance has witnessed certain misunderstandings and frustrations resulting from this systemic parallelism, which we will see shortly. Preventing them clearly involves maximising coordination between the different areas mentioned above.

In conclusion, while there are no health governance models applicable to humanitarian crises– surely due to the complexity of each of these –the case of the crisis in north-west Syria does not offer an ideal model. Like the political governance system, health governance is complex and dysfunctional as a result of the diversity of actors with varying interests (the stance of the international powers, territorial control on the part of the various Syrian parties to the conflict, centralisation and the monopolisation of resources and influence and assistance to the population). These interact to a greater or lesser extent through different governance platforms, formal and informal, which strive to collaborate rather than compete. The multiplicity of actors and governance platforms can be seen through the different approaches to health care, defined according to the type of actors involved and their objectives and interests. The result is again a dysfunctional system in which, in parallel, the medical humanitarian response

⁵⁹ Interview no. 4. Head of the Syrian medical-humanitarian NGO, February 2018 in Gaziantep (Turkey).

⁶⁰ MUGGAH, Robert (ed.). «Stabilization operations, security and development: States of fragility». Routledge, 2013.

is approached from different angles according to different interests –usually political – and in which the population’s right to health is not always prioritised.

The dysfunctionalities of governance and its impact on health

In order to understand the dysfunctionalities of the health governance system in north-western Syria, we will refer again to the functions envisaged by the WHO for a healthy and efficient governance system. We will also add a malfunction briefly mentioned above, which has to do with the phenomenon of ‘anti-terrorism’.

The strategic management of public health

The strategic management of public health has been affected mainly by the political instability that has caused the collapse of the bodies responsible for it. Despite the creation of new institutions, these have limited strategic capacity and are framed within a system of humanitarian governance rather than public health, which continues to hinder comprehensive strategic management. The public health strategy is constantly hindered by funding problems, the multiplicity of actors wanting to do – or not do – the same thing, and the difficulty of making the minimally designed strategies operational either because of their lack of coherence with respect to strategies that existed in the past, the lack of access or because of the lack of legitimacy and credibility of the authorities in charge of their implementation.

On the other hand, the fact that donors initially funded health care through NGOs rather than (pseudo) public agencies prevented the development of strategic health management with a public focus. In this sense, this dysfunctionality is accentuated *a priori* by the fact that the opposition Ministry of Health is barely financed, and therefore there is no health authority in charge of proper strategic management, but rather several health directors who design strategies for their respective governorates. Moreover, it is worth noting that the majority of health personnel who have ended up in public (or pseudo-public) positions were formerly practitioners and not public health managers or administrators, which again undermines the capacity to design and oversee the strategic management of health⁶¹.

Undesirable trends and distortions

While undesirable trends and distortions have been detected in the public health system thanks to the data collection, analysis, and coordination systems established

61 Interview no. 1. WHO Official A, February 2018 in Gaziantep (Turkey).

by WHO and other agencies, there is a problem with their prevention and correction. Once again, this is due to the difficulty of making a health system work properly in a region of armed conflict. Two of the most relevant distortions would be the low vaccination coverage and the constant attacks on medical facilities⁶².

Another distortion would be the fact that the maintenance and reconstruction of the system has been oriented more towards a hospital-based approach, although geographically decentralised to maximise access, but not decentralised in terms of service provision. That is, many small hospitals, but without the full range of services, especially primary health care. This is explained by the lack of resources, the need to maximise services that seemed to be of greater need (secondary health), and the profile of specialised practitioners among the medical staff in charge of these structures⁶³.

The regulation of funding and the provision of services

The regulation of funding is an arduous task when there are not enough resources, nor total coordination and transparency in relation to their origin and destination. As in any crisis, the fight to secure funding is constant throughout the year, and the appropriateness of its allocation is by no means self-evident⁶⁴. Furthermore, despite the regular meetings of major donors, attended by both traditional and non-traditional donors, it is not uncommon for traditional donors to experience difficulties in coordinating and monitoring funds, especially non-traditional ones⁶⁵. Besides, in the absence of a collection system, funding is provided by international agencies such as the UN, development and humanitarian offices and donors. These often reflect political agendas, which complicates the coordination of their plans and coherence in the governance of the system⁶⁶.

Regulating the provision of relevant, orderly, constant/sustainable and acceptable quality services is almost impossible without access and proximity. Such a model entails reporting defects and hence potentially erroneous diagnoses. A good example is the inadequate functioning of epidemiological monitoring. At the height of the mea-

62 Interview no. 5. Head of the international medical humanitarian NGO, February 2018, in Gaziantep (Turkey).

63 Interview no. 5. Head of international medical-humanitarian NGO, February 2018 in Gaziantep (Turkey).

64 EUROPEAN COUNCIL. «Supporting the future of Syria and the region». Brussels conference, 24-25/04/2018.

65 Interview no. 3. Official of a European humanitarian donor, February 2018 in Gaziantep (Turkey).

66 Interview no. 5. Head of international medical-humanitarian NGO, February 2018 in Gaziantep (Turkey).

sles epidemic in March 2018 in Idlib and Aleppo, instead of reporting cases identified according to the specific structure and the origin of patients, the report was restricted to the locality - where there is usually more than one medical unit. Thus vital accuracy in the analysis of the origin of the epidemic was lost and consequently in the efficiency of the response⁶⁷.

Another interesting example of disruption in the provision of services affecting governance occurs in areas controlled by armed groups considered to be terrorists. There, medical structures have been used for military purposes on more than one occasion by armed groups, thus violating the integrity of the medical mission and in turn that of IHL. This resulted in a break in the provision of services, both at the time and *a posteriori*, either out of fear of patients or staff, or because of a possible cessation of funding by donors who do not wish to finance activities in territory controlled by armed groups that are classified as terrorists⁶⁸.

Terrorism and health care in north-western Syria

This example allows us to open a parenthesis in which to deal with a subject that is very present in the humanitarian response in north-western Syria: anti-terrorist policy. In recent decades, an international policy perspective has developed that defines health and humanitarian aid in crises as security issues⁶⁹. This has challenged the ethos of human rights and IHL –politicising it– and influenced the way in which states, and therefore international organisations and non-state actors, understand governance in times of crisis, often directing it to prioritise responding to alleged security threats rather than humanitarian needs⁷⁰.

Thus, in north-western Syria there is concern about assisting people in territory controlled by terrorist groups, and some wonder if this is not replacing humanitarian logic. Donors are obviously not comfortable with funding projects in environments controlled by terrorist groups. While in every crisis there is a price to pay for assisting the public, be they warlords or corrupt governments, the current anti-terrorist environment raises greater doubts about the issue, as there is talk of criminal consequences⁷¹.

67 Interview no. 5. Head of international medical-humanitarian NGO, February 2018 in Gaziantep (Turkey).

68 Interview no. 1. Official A of the WHO, February 2018 in Gaziantep (Turkey).

69 WHITTALL, Jonathan. «The Politics of Health in Counterterrorism Operations». *Website MSF Analysis, Reflections on humanitarian action*, 2018.

70 FIDLER, David P. «Governing catastrophes: security, health and humanitarian assistance». *International Review of the Red Cross*, vol. 89, no. 866. 2007, pp. 247-270.

71 PANTULIANO, Sara, MACKINTOSH, Kate, ELHAWARY, Samir, *et al.* «Counter-terrorism and humanitarian action». *Policy*, 2011.

In view of this, it is important that the right to health and the guarantee of the right to war should prevail over the international anti-terrorist agenda. To this end, IHL in Article 3 common to the four Geneva Conventions applies the term «party to the conflict» to non-state armed groups and obliges them to respect fundamental humanitarian guarantees. In this way it creates space for humanitarian actors assisting populations in areas controlled by these groups to be under the protection of the law by dealing with a party to the conflict and not with a terrorist group⁷². Thus, anti-terrorist concerns should avoid impeding humanitarian assistance, which is always protected under international law.

Mechanisms of accountability

In terms of accountability mechanisms, the authorities and institutions responsible for the design and implementation of public health strategies for north-western Syria are accountable to each other – though apparently not in the best possible way. But there are still a couple of elements that guarantee minimal standards for this accountability: on the one hand, the possibility of accessing the beneficiary's opinion in terms of satisfaction, and on the other, greater capacity to verify the quality of medical activities⁷³.

This analysis indicates that, in the case of north-western Syria, despite the coordination and governance programmes that both donors and multilateral institutions have developed with such commitment together with key Syrian actors, the health governance system does not achieve the expected efficiency due to the difficulties mentioned. The conflict and its political weight impede the necessary transparency and coordination. As a result, it does not contribute to improved availability, access, quality of services and accountability to beneficiaries, including millions of displaced persons in critical situations⁷⁴. Ultimately, the right to health is not achieved in its entirety.

Conclusions

In the northwest (and a large part) of Syria the right to health is not respected and is frequently and severely violated. On the one hand, if the right to health is to be guar-

72 BOUCHET-SAULNIER, Françoise. Le consentement à l'accès humanitaire : une obligation déclenchée par le contrôle du territoire et non par les droits de l'État. *International Review of the Red Cross*, Volume 96, French selection, 2014/1.

73 Interview no. 5. Head of the international medical humanitarian NGO, February 2018 in Gaziantep (Turkey).

74 AKBARZADA, Sumaira; MACKEY, Tim K. «The Syrian public health and humanitarian crisis: A 'displacement' in global governance?». *Global public health*, vol. 13, no. 7. 2018, pp. 914-930.

anted as a human right, it must be impartial, fair and inclusive. For this to happen, the following requirements must be met: availability, accessibility and quality of health services, as well as the existence of accountability mechanisms. Unfortunately, this is not the case. On the other hand, within the framework of IHL, the right to health consists of three main elements: assistance, protection and respect for the principles of distinction and proportionality. But the constant attacks on medical infrastructures, the sieges and the denial of humanitarian access, demolish these elements. While IHL violations are a direct consequence of the armed conflict, the lack of respect for the right to health as a human right is further explained by governance problems which are both quantitative – lack of adequate bodies – and qualitative – lack of quality of the existing bodies in terms of efficiency and coordination. This leaves millions of people particularly vulnerable and especially the displaced, who suffer exacerbated consequences arising from the conflict.

Thus, the Syrian crisis is a very relevant case to examine not only because of its sad and evident violation and lack of respect for the right to health, but also because of the special nature of the medical humanitarian response model based on the UNSC resolution of border crossing, and its resulting health governance system.

Whereas, according to the WHO, governance in the health sector refers to a wide range of functions related to the management and standard-setting of health policy issues leading to universal health coverage, in humanitarian crisis situations these functions are deficient. This is the case in the crisis-ridden north-west of Syria, where, in keeping with the absence of standard and optimal models of health governance in humanitarian crises, no formula has emerged capable of developing a model that would guarantee efficient health governance.

That said, health governance in north-western Syria is a projection of the socio-political system of conflict governance that has developed throughout the conflict. As such, its complexity lies in the diversity of actors with different interests who interact to a greater or lesser extent through different platforms and within each of the different perspectives according to their own particular interests. These interests and their resulting heavy political burden all contribute to a series of system failures that impede the achievement of the expected efficiency according to WHO criteria; a lack of strategic leadership for efficient public health, an inability to correct undesirable trends and distortions in the health system, a lack of transparency and coordination in the regulation of the provision of funds and services, and a lack of effective accountability mechanisms. Although in terms of resources, actors and platforms, the health governance system is sound in theory; in practice political tensions as well as the omnipresent direct consequences of conflict undermine this robust framework. As a result, it does not contribute to improved availability, access, quality of services and accountability to beneficiaries, including millions of displaced persons in critical situations. Ultimately, the right to health is not fully achievable.

While political-military and socio-political instability is a key destabilising factor and the main cause of human rights violations, health governance in north-western Syria is somewhat dysfunctional and therefore unable to guarantee the right to health.

In times of conflict and with such high levels of violence, it is almost impossible to maintain robust and capable governance. Thus, on the one hand, for the violations of IHL and the right to health as a human right to cease, it would be necessary for the conflict to cease. On the other hand, a solid governance system with the necessary number of structures/agencies capable of effectively, transparently and inclusively coordinating health care would address the right to health compliance gaps and contribute to guaranteeing the right to health for the most vulnerable population in the conflict, and especially for displaced persons.

Recommendations

Finally, the following recommendations are proposed to the stakeholders who play a key role in the governance of the medical-health response and in guaranteeing the right to health.

To donors and implementing organisations for better governance in healthcare:

- Maintain levels of investment in both the response and the governance bodies, developing parallel and coordinated strategies capable of fostering governance while responding to immediate needs, and devoting resources to local capacity development.
- More control mechanisms for sending and using resources to avoid the damages in terms of corruption and legal dilemmas caused by a wartime economy.
- Greater attention to the displaced and most vulnerable members of the population, especially in the area of access to primary and preventive health (vaccines) and in secondary health (reproductive health, mental health and infectious diseases).
- Governance platforms should try to distance themselves as far as possible from political issues that do not prioritise and focus attention on public health. They must also maximise coordination among themselves, and with the platforms of other operational centres and the 'Whole of Syria'.
- Maximise the channelling of resources through health authorities in order to strengthen the governance and response bodies that should and must guarantee the fulfilment of the right to health.
- Maintain a careful balance between the energy focused on responding to immediate health needs and the attention given to anti-terrorist concerns.

To the warring parties and neighbouring countries to increase respect for and compliance with the right to health:

- Awareness, knowledge and respect for international law, specifically IHL and human rights, and especially the neutrality and impartiality essential for assisting the people.
- Understanding that access and proximity to the patient is essential for quality healthcare operations, and therefore prioritising and enabling it.

- Facilitating coordination between the different stakeholders, be they humanitarian or political-administrative professionals.

While war is obviously a factor that impedes health governance and the guarantee of the right to health, there is room for improvement at the hands of donors, practitioners and policymakers. Although limited in their ability to prevent violations of IHL and the rights that are a direct consequence of armed conflict, these stakeholders could increase the efficiency and effectiveness of governance and therefore the right to health and its fulfilment: impartial, fair and inclusive health care.

Annexes

Annex. 1. Aspects of the non-structured interviews

In the context of preparing a paper that the author presented in March 2018 as part of a Panel on the Migration Crisis in the Mediterranean, for the 9th Conference on Global Health, held at Columbia University in New York and organised by the Consortium of Universities for Global Health (CUGH), in February 2018 the author conducted five interviews with specialists in public health and humanitarian aid, working at that time on the response to the crisis in north-western Syria for donors, United Nations agencies and NGOs.

The interviews were conducted in an unstructured and confidential manner, given the political and sensitive nature of the content of the questions and answers provided. The aim of these interviews was, together with these specialists, to analyse the situation concerning the fulfilment of the right to health –seen from various perspectives– and the impact of the political toll of the Syrian conflict, both local and international, on the work of each of the interviewees and on the regional medical humanitarian response. The interviewees were previously made aware that the information discussed would have an academic purpose with conversations centering on the perception and lack of respect for the right to health, as well as on the shortcomings and political weight of the health governance system in northwestern Syria.

1. Interview no.1. WHO Official A , February 2018 in Gaziantep (Turkey).
2. Interview no. 2. UNFPA Official B , February 2018 in Gaziantep (Turkey).
3. Interview no. 3. Official from a European humanitarian donor, February 2018 in Gaziantep (Turkey).
4. Interview no. 4. Head of a Syrian medical humanitarian NGO, February 2018 in Gaziantep (Turkey).
5. Interview no. 5. Head of an international medical humanitarian NGO, February 2018 in Gaziantep (Turkey).

Submitted: May 29, 2019.

Accepted: October 04, 2019.

José Ramón Blanco Castro

Lieutenant Colonel of Spanish Army

PH D Candidate. International Security. (Spanish Open University)

E-mail: jblacas@et.mde.es

The Competition between Al Qaeda and the Islamic State

Abstract

Present-day jihadism is led by two groups that attract international attention: Al Qaeda and the Islamic State. This article focuses on demonstrating that, despite their different strategic approaches, the survival of both is based on jihadist ideology. For this purpose, an analysis of the key aspects of these groups is presented: the leaders, the ideological principles, the concept of territory, the franchises, the attacks and the recruitment model. While Al Qaeda bases its resilience on a more moderate network model, the Islamic state adopts a more territorial approach that is attractive because of its radical nature.

Keywords

Terrorism, jihadism, ideology, Al Qaeda, Islamic State.

To quote this article:

AHMED-ABENZA, O. «The Competition between Al Qaeda and the Islamic State». *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*, n.º 14. 2019, pp. 251-276.

Introduction

Al Qaeda (AQ) became known through large-scale attacks. In August 1998, attacks on US Embassies in Kenya and Tanzania cost the lives of 224 people, twelve of them Americans. Less than six months later, Bin Laden gave Khalid Sheikh Mohammed, the chief architect of the attacks of September 11, 2001, approval to plan the deadly attacks in New York and Washington. In the decade following 9/11, the evolution of the Global Jihad was led by the organisation Al Qaeda and its regional franchises.

The Islamic State (IS) appeared on the scene in 2013 under the name of the Islamic State in Iraq and in the Middle East and took the name of IS from June 2014, when, in the wake of significant territorial gains in Iraq, it proclaimed the establishment of a caliphate led by Abu Bakr al-Baghdadi. The group became particularly renowned for its campaigns of terror and for the inspiration it passed on to groups and individuals who have carried out attacks in many different parts of the world.

At present, neither of the two groups has the same visibility that they both enjoyed in their infancy. Today the possibility of a large-scale repetition of attacks in the West by an organised group acting on the ground seems difficult, but the attacks of April 21, 2019 in which 321 people died in hotels and churches in Sri Lanka, responsibility for which has been claimed by IS, or the frequent attacks in Kabul, remind us that the threat still exists. Countries affected by the presence of jihadist groups continue to suffer their attacks, and adherents to their ideology could carry out attacks in third countries.

This article sets out to demonstrate that the survival of jihadist groups and their capacity for expansion is based on the ideology of Global Jihad. To this end, the key aspects of these groups are closely examined: the leaders, their ideological conception, the concept of territory, the franchises, the attacks and recruitment models. In the early stages, large jihadist groups such as AQ or IS began their journey based on a territory. However, with the passage of time, both have given way to a structure in which the occupation of territory has become secondary and, on the other hand, ideology has remained the centre of gravity.

State of play

Among the theories that endeavour to explain the proliferation of jihadist terrorism, I will first mention the one that links jihadism with criminality. For Beatriz Mesa “the combination of criminal acts with the drug business in the north of Mali has transformed the jihadist project of Al Qaeda in the Islamic Maghreb (Mesa, 2014, p.103).

Contrary to this theory, Boeke asserts that «there is little empirical evidence to support allegations of direct involvement of Al Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM) in drug smuggling, but it is plausible to assume that it has on occasion, like many other groups in northern Mali, imposed transit fees or provided security escorts» (Boeke, 2016,

p. 927). Most reports credit the Movement for Oneness and Jihad in West Africa (MUJAO), with a larger role in the drug trade above other jihadi groups, and the city of Gao, as their primary base and recruiting ground, is an important centre on the cocaine route.

On the other hand, one may wonder about the purpose pursued by jihadist groups. For Saverio, the main hypothesis is that the strategies of jihadist groups «constitute specific activities aimed at intervening in the constituent elements of a territory, that is, they are acts of territorialisation and influences on the population, insofar as they create or mould new social, economic, administrative and cultural structures; in other words, they create an organisation of the territory and contribute to building a dimension that can be defined as territoriality» (Saverio, 2018, p. 26). However, as we will see later on, the terrorist strategy aims at political change, without necessarily having to control a territory.

It is true that all groups need an infrastructure and a certain freedom of action in a given area and also that they act on a population linked to a territory, but Global Jihad is the key factor. In this sense, AQ's Global Jihad has followed a «network of networks» and «moderate» model, while IS has followed a territorial model with a more radical profile, but the resilience of both groups lies in their link with Global Jihad.

Methodology

This study focuses on the last decade and the AQ and IS groups. Based on an analysis of the attacks by groups linked to them at regional and local level, a study has been conducted on the interaction between these areas and Global Jihad, aimed at exploring in greater depth the processes linked to jihadist terrorism.

In preparing this article, we have used sources such as the Global Terrorism Database (GTD), successor to the Worldwide Incidents Tracking System (WITS), an open database that contains direct information on terrorist events around the world and includes data up to 2017¹. In addition to this database, sources of published opinion have been also considered, such as the reports prepared by the International Crisis Group and those of the Combating Terrorism Center at West Point, which have been of immense value in studying incidents related to jihadist terrorism in the countries concerned.

Theoretical framework

Al Qaeda and the Islamic state share a Salafist and jihadist ideology. Salafism comes from the term *Salaf al-Salifh*, the «pious ancestors», which refers to the *Rashidun*, the

¹ This database is managed by the National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START). It can be accessed via the following link: <https://www.start.umd.edu/gtd>. This database is also used for the compilation of the Global Terrorism Index.

four perfect caliphs, Abu Bakr, Omar, Utman and Ali, successors of the Prophet and, therefore, heirs of his teachings, known as *Sunna*. Salafism calls upon Muslims to return to the Islam of the *Salaf*, since they considered that the rapid expansion of Islam at that time was due to the purity of those men, purity that had been lost with the passing of generations and the consequent social evolution.

For Sageman, author of the seminal work *Understanding Terror Networks*, there are basically three different approaches to Salafism (Sageman, 2004, p. 5-7). A non-violent form was Ilyas Muhammad's creation of the *Tablighi Jamaat* (Society for the Propagation of Islam) in 1927, in India. Ilyas advocated setting politics aside and proposed intensive religious discipline to bring back Muslims who had succumbed to the temptation of Hindu or Western culture².

A second approach is that of peaceful political activism for the purpose of changing society through the organs of the state. This second current is identified with the struggle against colonialism and appears in countries such as North Africa, where Muslims take refuge in religion in the face of exploitation by Western countries.

The third branch of Salafism is associated with thinkers such as Sayid Qutb and Mohamed ibn Abd al-Wahhab³, who legitimize *jihad* to combat the state of *jahiliya* or ignorance, similar to that found in humans before the prophet's revelations. Leaving al-Wahhab aside because of its association with the Saudi royal house, Qutb's influence would be reflected in the thinking of contemporary jihadist leaders.

Before ascending to the highest ranks of IS and AQ, Abu Bakr al-Bagdadi, Osama bin Laden and Ayman al-Zawahiri belonged to the Muslim Brotherhood of Egypt and shared their ideology. The Muslim Brotherhood and, in particular, Sayid Qutb, influenced the beliefs of AQ and IS, as well as the thinking of these jihadist leaders. The Muslim Brotherhood brought the idea of changing society from the political sphere, in keeping with Salafist principles, but violent inspiration was to come from the thinking of Qutb (Counter Extremism Project, 2017, p. 1).

The leaders and ideology

In Bin Laden's case, Qutb's influence can be clearly seen in the rhetoric of the «near enemy» and the «far enemy». The core of Bin Laden's work is made up of two

² This discipline is based on the literal and strict imitation of the life of the prophet and his disciples as a model of Islamic virtue and proved successful in socio-political contexts where Muslims were in the minority.

³ The Wahabi current was born in the eighteenth century at the hand of the religious reformer Muhammad Ibn Abd al-Wahab (1703-1792), who lived in the context of the growing domination and control over the Islamic world through contact with the Europe-Ottoman Empire. As a reaction to this reality, al-Wahab decided to initiate an Islamic current that, due to its relationship with the incipient Saud house, would end up prevailing in Arabia and being promoted by the Saudi Royal Household.

declarations of war or jihad against the United States. The first was issued in 1996 and was specifically directed against «the Americans occupying the land of the two holiest sites»⁴. On February 23, 1998 Bin Laden expanded the decree to include the assassination of «Americans and their allies, civilian and military ... in any country in which it is possible to do it.» (Washington Post, 2001).

Bin Laden's message was an individual plea to young followers of Islam anywhere in the world to «pursue jihad and roll up your sleeves; follow the right path and be careful not to support men who follow their whims, those who remain sitting at rest, or those who trust oppressors» (Federal Bureau of Investigation, 2004, p. 266). This appeal included *martyrdom*, and the ideology that promoted the surrender of one's life in suicide bombings. The appeal revealed that the strength of the group did not lie in its global infrastructure or membership itself, but in the attractiveness of its ideology. From its inception the group sought to build an organisation with a solid structure, whose main objective has been «to inspire and incite Islamist movements and the Muslim masses worldwide to attack those perceived to be the enemies of Islam» (Gunnaratna and Oreg, 2011, p. 1044).

In spite of sharing a common Salafist and jihadist ideology, differences arose between AQ and IS. The latter was born in a more recent context and, therefore, with different influences. In Afghanistan, for example, the origin of the IS was influenced by the Jalalabad school, which emerged in the 1990s. In 1989, after the end of the Afghanistan War (1979-1989) against the Soviets, Bin Laden left for Saudi Arabia and his mentor, Abdullah Azzam, was assassinated. These losses left a leadership vacuum that favoured the influence in Afghanistan of other jihadists from the Gulf and North Africa, especially Algeria, who promoted a more rigid doctrinal view than AQ, as well as a vehement opposition to the authority of the Global Jihad leader. These leaders, such as the Algerian Abu Zubaydah or the Egyptian Abdullah al-Muhajir practised a more extreme ideology than that of AQ and, in particular, disapproved of the link with the Taliban. They therefore criticised Bin Laden and AQ (Hamming, 2019, p. 1).

The IS is part of a legacy of *takfir*⁵ schools and ideas that arise from AQ, but despite their initial affiliation or subordination, the two groups subsequently separated ideologically. For the IS, Islam's worst enemies are internal enemies, and it argues that the focus on the distant enemy (the West), ignoring the nearby enemy (Muslim enemies in the region, especially the Shiites) is not effective (Hassan, 2016, p. 9). This belief has led AQ leaders to emphasise that attacking these groups is not the top priority, while the IS has carried out mass killings of minorities in their territories. The controversy had already been the subject of a letter sent in 2005 by Zawahiri to Zarqawi,

4 Bin Laden was referring to the 500,000 American soldiers who had remained since the 1991 Persian Gulf War in his native Arabia, where the two holiest Muslim shrines are located: Mecca and Medina.

5 A heretical current of Islam that consists of denying the condition of true Muslims to all those whose dogmas or rites do not fully coincide with their own.

then leader of Al Qaeda in Iraq (AQI)⁶, in which he questioned the death of Shiites (Combating Terrorism Center, 2005).

Divisions between the two groups were evident when the Syrian conflict broke out in 2011 and Al Zawahiri encouraged the participation of Iraqi jihadists. Syria was in chaos and offered a great opportunity to establish bases there to raise funds and win new militants for the cause. To this end, Abu Bakr al-Baghdadi, leader of AQI, sent several members of the organization led by Abu Muhammad al-Golani, who had been released in 2008 from Camp Bucca⁷. Al-Golani soon became the leader of the al-Nusra Front in Syria, a split from AQ that pursued the creation of an Islamic state governed by Sharia law.

By the end of 2012, the al-Nusra Front had sufficient operational capacity to confront the forces of the Bashar al-Asad regime, but had not yet sworn allegiance to AQ. In the spring of 2013, Al-Baghdadi announced that his organisation, AQI, was merging with al-Nusra to form the self-proclaimed Islamic State of Iraq and the Levant (Bustillo, 2017, p. 301). Al-Golani was forced to respond to the merger declared by al-Baghdadi in April 2013 by claiming to renew his pledge of allegiance to Ayman al-Zawahiri, Emir of AQ, who then ordered the dissolution of IS and its supporters in Iraq to work together with the al-Nusra Front. This break-up did not occur and the IS remained in Syria, but Jabat al-Nusra began to show its affiliation with AQ more openly (Al-Tamimi, 2016, p. 16). Once the split occurred, the IS initially gained strength and quickly took control of large areas, benefiting from the affiliation of some fighters belonging to Jabhat al-Nusra, most of them non-Syrian jihadists (Al Monitor, 2013).

On January 28, 2017, the al-Nusra Front announced that it was being disbanded as an independent cell and was operating under the banner of Hayat Tahrir al Sham (HTS), a coalition combining the five main Islamist factions: the al-Nusra Front, Harakat Nur al Din al Zenki, Liwa al Haqq, Ansar Dine and Jaysh al Sunna, along with dozens of Islamic and secular groups of the Syrian Free Army under a central leadership, with Al-Golani leading its militant branch. However, after a series of clashes with other rebel groups in Idlib in July 2017, dozens of factions and leaders deserted the HTS, reducing the coalition to a core of al-Nusra Front supporters. That same year, Al-Golani declared that he had relinquished his role as leader of the al-Nusra Front in order to cede leadership to Hashim al-Sheikh, leader of the HTS coalition and

6 In December 2004 he was appointed by Bin Laden as Al Qaida's emir in Iraq and died in June 2006 as a result of a US precision bomb attack on a house in Baquba.

7 Camp Bucca is an American prison in the Irak desert. In April 2003, when the Americans took control of the detention camp, it was renamed in honour of Ronald Bucca, a New York fire chief who died in the rescue effort following the 9-11 attack on the Twin Towers. Various analysts agree that this prison was the place where the creation of the Islamic State was first conceived. There, several members of the group met, including Abu Bakr al-Baghdadi, who stayed at Camp Bucca for five years. He was transferred after being detained in Fallujah, west of the capital, Baghdad, in February 2004.

resign from his role as military commander of the group. However, with Al-Sheikh's subsequent resignation in October 2017, Al-Golani once again became the undisputed leader of HTS. According to the estimates of several analysts, from the 5,000 to 7,000 combatants the al-Nusra Front had in 2016 this figure increased to approximately 10,000 in 2018 (Gutierrez, 2018).

AQ's «triumph» over IS in Syria reinforced Al-Zawahiri's leadership, who is also credited with devising the strategic model, based on three of his main principles. The first was to strengthen the decentralised franchise approach, which facilitated the survival of the movement. Today, AQ is truly «glocal» and has incorporated the local approach into a global narrative that forms the basis of a grand, all-encompassing strategy. The second major move was the order issued by Zawahiri in 2013 to avoid operations that could produce mass casualties, especially those that could kill Muslim civilians. AQ has thus been able to present itself as a more moderate organisation than the IS. Finally, Zawahiri has avoided confrontation with the forces of the international coalition in order to preserve his operational capacity, contrary to the open battle presented by IS (Hoffman, 2018).

IS, on the other hand, originally based its strategy on the conquest of territory. The initial belief was that the enormous potential of the IS, particularly motivated by the fact that the Muslim population would rise to more than 1.5 billion in the short term, terrorising the enemy and encouraging a rapid withdrawal. (Foundation For Defence of Democracies, 2011). It is considered that «until 2015 IS's strategy was primarily geocentric. It aimed initially to capture geographical territory, then cleanse and control it, and then to state-build within it according to its ideology» (Ashour, 2015, p. 10). The IS had, indeed, a strong kick-start and conquered large expanses of territory, but military pressure and the difficulty in recovering combat capacity made it gradually lose territory.

Ideology as the basis of jihadist resilience

In this section we will look at the evolution of the main jihadist groups. By examining the attacks we trace the history of alliances and establish the link with the Global Jihad.

Al Qaeda and its affiliates

Illustration 1 shows the evolution of the main jihadist groups linked to AQ ideology. This graph reveals the resilience of Al-Shabaab and Al-Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP) and the decrease in AQIM attacks. The case of the latter group, as we shall see, is different in that its evolution has been marked by affiliation to regional groups, which has allowed the influence of jihadist ideology to be maintained in the Sahel.

AQ initially existed as a formal organisation with a solid structure, albeit based on identifiable territory. This infrastructure provided the ability to survive the pressure AQ faced after the declaration of the World War on Terrorism that followed the attack of September 11, 2001. The organisation's ability to regroup and recover from the loss of its physical infrastructure and relevant leaders is what enabled it to survive and maintain the resilience of the ideology the group sought to spread (Gunaratna and Oreg, 2005, p. 1044). But, as the effects of the fight against terrorism were felt, AQ evolved into a highly decentralised and agile organisation. Central to this agility was the ideology based on Islamic fundamentalism around which its members gathered (Hutchison, 2010, p. 5). This ideology allowed it to continue to have visibility through attacks perpetrated by regional franchises.

From 2007 onwards, «regional franchises» emerged, which were linked to the Global Jihad. Among these regional franchises, three stand out: AQIM, Al-Shabaab and AQAP. These franchises were characterised the allegiance or *Bayat* offered to AQ and the support they received from the organisation in return.

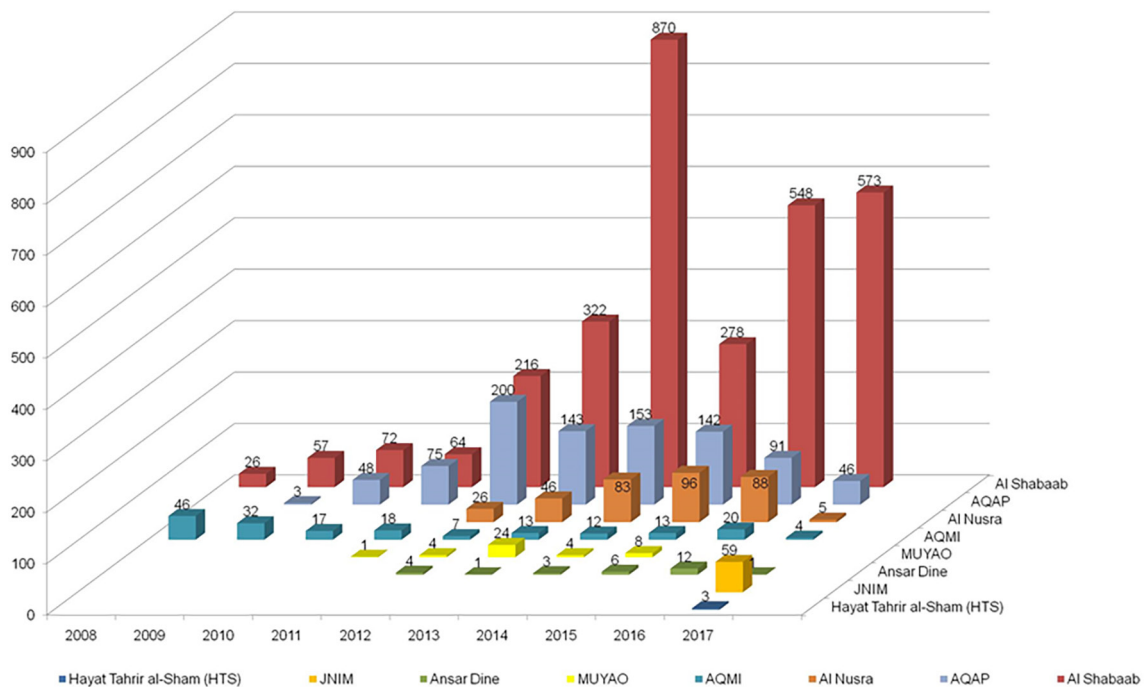


Illustration 4. Activity of jihadist groups
Source: compiled by the author with GTD data.

Al Qaeda in the Sahel

In early 2007 the Algerian Salafist Group for Preaching and Combat (GSPC) officially merged with AQ and was renamed AQIM (Filiu, 2009, p. 213). On September 11, 2006 AQ's second-most senior man, Ayman al-Zawahiri, used the fifth anniversary of the 9/11 attacks in the United States to announce this union by posting a video. In his message he said that "this blessed union will be a bone in the throat of the American and French Crusaders...and will provoke fear in the hearts of the treacherous sons

of France” (Guidère, 2006). For its part, the GSPC declared its intention to attack Western targets and Drukdal, head of AQIM, pledged allegiance to Bin Laden. This pledge was sealed with an attack near Algiers on a bus carrying foreign employees of the American firm Brown, Root and Condor (New York Times, 2006).

One of the reasons for this change may have been to improve AQIM’s legitimacy among the most militant members and facilitate recruitment, while AQ could renew its international credentials and access a region geographically close to Europe. Central AQ saw this connection as satisfying its interest in North Africa, while the GSPC moved from a focus on nationalist ambitions to a more international agenda (Arieff, 2013, p. 8). This change of name, therefore, also gave a boost to the local jihad in that membership of a global organisation lent legitimacy to its struggle. Illustration 2 shows the process of transformation from the GSPC into AQIM.

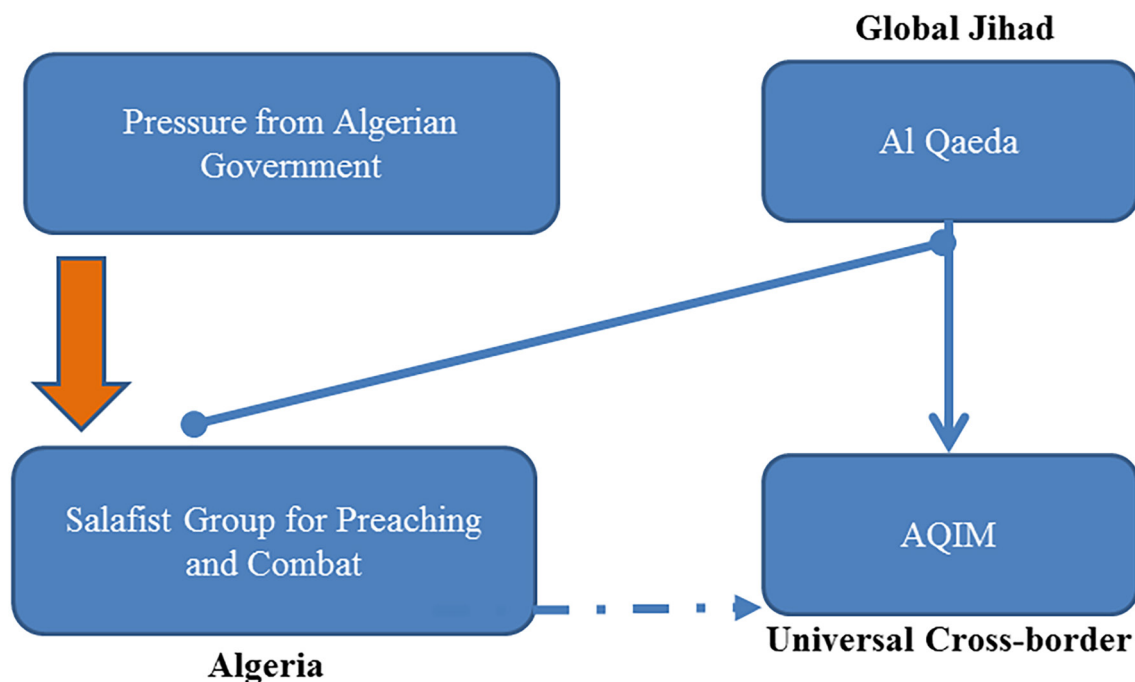


Illustration 5. Transformation from the GSPC into AQIM
Source: compiled by the author with GTD data.

AQIM-related activity in countries such as Mauritania, Mali and Niger remained somewhat under control until 2008, but thereafter jihadist attacks were on the increase⁸. 2012 is identified as the beginning of the «Sahelisation of Jihad», a period marked by the impact of the Arab Spring, encompassing the revolts that broke out between December 2010 and January 2011, first in Tunisia and Egypt followed shortly afterwards by the civil war in Libya. These events «had consequences throughout the Sahel, with particular impact on the stability of Mali» (Echeverría, 2013, p. 21). In

⁸ In 2005 there were two attacks perpetrated by the GSPC. The first took place in Mauritania, in June, in the city of Lemgheity, and a month later, in July 2005, another attack took place in Mali in which an Algerian helicopter was shot down without any fatalities.

addition to the regional franchises (AQIM, AQAP, AQI...), jihadist groups such as MUJAO and Ansar Dine began to emerge and extend their activity throughout the Sahel countries, infiltrating their societies.

From 2014, all G5 Sahel countries (Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania and Niger) were affected by the activity of these groups or divisions of them. The combination of political, social and economic factors facilitated the radicalisation of Islamists and the emergence of terrorist groups inspired by the ideology of Global Jihad. Moreover, certain circumstances such as pressure from security forces or the displacement of combatants contributed to the spread of jihadism from one country to another.

Military pressure resulted in the dispersion of the jihadist groups, but from the end of 2015 the situation began to change. Groups such as the Macina Liberation Front (FLM) and Ansaroul Islam (AI) had managed to organise themselves and became active. In August 2015, the FLM claimed responsibility for the attack on the Byblos Hotel in Mopti and involvement in that of the Radisson Blu Hotel in Bamako (which was also attributed to Al Murabitún and AQIM) and was mainly active between Burkina Faso and the Malian border (Weiss, 2018). In its early stages, AI, founded by Malam Ibrahim Dicko, preacher of Soum, emerged from the upsurge of widespread social discontent in the province and may have had the support of other jihadist groups such as the FLM, with which it was able to collaborate in various attacks in central Mali (Long War Journal, 2018). Since Dicko's death in 2017, there has also been speculation about the switchover of some militants to the Islamic State in the Great Sahara (Le Roux, 2019).

In the case of AQ, its associated groups became progressively closer until they were able to join forces and thus have a greater impact in the region. In March 2017, the most powerful jihadist organisations in the Sahel announced their unification and the creation of Jamaat Nusrat al-Islam wal-Muslimin (JNIM), under the leadership of Iyad Ag Ghali. These organisations were: Ansar Dine, the jihadist movement led by Ghali himself who was born at the beginning of this decade and was one of the protagonists of the occupation of northern Mali in 2012, the AQIM faction, led by the Algerian Djamel Okacha⁹, which included the katiba (brigade) Al-Murabitoun under the famous Algerian terrorist Mokhtar Belmokhtar; and, finally, the aforementioned FLM, a terrorist movement born in 2015 and led by the preacher Amadou Koufa.¹⁰ (El País, 2017).

⁹ Djamel Okacha was Abu Zeid's successor after his death in February 2013 in an alleged attack by the French Army. AQIM appointed him responsible for operations in the region of the Sahara. Aged 34, Okacha, whose war name is Yahia Abou El Houmam, initially led the so-called Falange El Forqane, which dealt with the recruitment and mobilisation in the Sahara of troops to integrate them into the ranks of AQIM in northern Mali. He is allegedly responsible for the assassination of US humanitarian aid worker Christopher Leggett in 2009.

¹⁰ Although left for dead after an attack by French forces in November 2018, he appeared in a video in 2019. He is a preacher who has developed his activity mainly in the city of Niafunke, in the centre of Mali and his mentor is Ghali. His group, the LWF, began to take centre stage in January 2015 and

The creation of JNIM put an end to the factionalism that had been a long-standing feature of jihadist organisations in the region and gave rise to what can be considered one of AQ's most powerful affiliates. Thus, on the one hand, Sahelian jihadism reorganised its forces in the face of increased military pressure from Operation Barkhane and Operation AQ¹¹ as well as G5 Sahel¹². On the other hand, AQ reinforced its position against the penetration of IS in the area, since its affiliate, the Islamic State in the Great Sahara (ISGS), a division of Boko Haram, had gained prominence with the attacks of September and October 2016¹³. The new organisation introduced nuances of Islamism in West Africa and the Sahel but «despite the presence of local militia among its militants there was a preponderance of North African middle management, emerging figures and AQIM leaders who ensured that the essence of the brand was safeguarded» (Altuna, 2018, p. 12).

On the other hand, with the creation of JNIM, AQ positioned itself to remain the predominant group in the region and absorb groups that were beginning to see the fall of IS. Through its terrorist operations, JNIM helped mitigate the decline of the military potential of the AQ matrix in North Africa, where Mali became a JNIM nerve centre because, in addition to facilitating operations in a destabilised country, Mali's strategic location allowed JNIM's actions to resonate beyond its immediate neighbours¹⁴. As an illustration of this stance, it sought to increase its influence and capacity

its objective is to revive the Macina Empire, which flourished in the nineteenth century and centred in the cities of Mopti and Segou.

¹¹ Operation Barkhane was launched on August 1, 2014 with the aim of fighting terrorism in the Sahel region. Also present in the region are the MINUSMA forces created by the Security Council in 2013 and which since 2014 have focused on ensuring the security, stabilisation and protection of civilians; supporting national dialogue on policy and reconciliation; supporting the restoration of State authority throughout the country, the reconstruction of the security sector and the promotion and protection of human rights.

¹² The presidents of the five Sahel States exposed to the terrorist threat officially launched the G5 Sahel Cross-Border Joint Force on July 2, 2017 in Bamako. The African Union supported the creation of this joint military force, which was approved by the UN Security Council in resolution 2359 (June 21, 2017), submitted by France. Its mandate is the fight against terrorism, cross-border organised crime and human trafficking in the geographical area of the G5 Sahel. Its first intervention took place in November 2017, with the armies of Burkina Faso, Mali and Niger.

¹³ The first attack occurred on the night of September 1, 2016, when ISGS attacked a gendarmerie in Burkina Faso near the Nigerian border and killed two guards. The second occurred about a month later, on October 12. The group attacked a police post in Intoum, Burkina Faso, a few kilometres from the Malian border, where three policemen were killed. The third, and certainly the most sophisticated, was the organisation by ISGS of an escape attempt from the Koutoukale high-security prison in Niamey, Niger, on October 17, 2015.

¹⁴ Like Niger, Mali is a gateway linking sub-Saharan Africa with North Africa and the Mediterranean, making it a key crossroads for migrants and refugees heading to Europe. It is true that these flows are an important source of income for a group accustomed to smuggling goods throughout the region, but the focal point remains the jihadist link, without which organised crime gangs would be much easier to fight. Its proximity to Libya also offers the group new avenues for smuggling and buying weapons in an affluent post-conflict market.

by assuming the cause of groups present in the region such as the FLM, which defended the Fulani cause and its extremist ideology, and JNIM endorsed it by engaging in a revenge attack after a Fulani teenager was murdered (Geopolitical Monitor, 2018).

Al-Qaeda in East Africa

In this region Al-Shabaab exploited the social, economic, ethnic, religious and political factors fuelling the instability that existed before the fall of Siad Barre's government in 1991. The group controlled much of southern Somalia and parts of territory in Kenya and Ethiopia along the Somali border. In areas under its control, Al-Shabaab imposes its strict version of Sharia law. It is engaged predominantly in targeted attacks against the Somali government and the African Union Mission in Somalia (AMI-SOM).

In February 2012 Al-Shabaab pledged allegiance to AQ (Council on Foreign Relations, 2019) and the most prominent group attack took place in 2013 when it attacked the Westgate Mall in a luxury neighbourhood of the Kenyan capital, Nairobi, resulting in a four-day occupation of the shopping centre, 67 deaths and a disappointing performance by Kenyan security forces. At the time, Al-Shabaab seemed to have lost ground in Kenya, partly because of its own brutality and also as a result of pressure from the security forces, but since then the group has adapted and shown considerable resilience, allowing it to continue to represent not only a major threat to the country, but also to spread to parts of Tanzania, where militant violence was on the rise, and even to Mozambique (Crisis Group Africa Report, 2018, p. 2). As evidence of this, in 2015 the group killed 148 people in an attack on a university in the city of Garissa, in what became the most lethal attack in Kenya since the 1998 bombing of the US embassy in Nairobi, in which more than 200 people had lost their lives.

In recent years, Al-Shabaab has displayed a remarkable capacity for carrying out attacks. In April 2017, the new Somali president Mohamed Abdullahi Farmajo declared war on Al-Shabaab and offered his militants amnesty within 60 days. The government offered employment and education to the fighters who surrendered during this period, but the group formally rejected the offer and declared war the next day. On April 9, an Al-Shabaab suicide bomber killed at least 15 people in an attack near a military base in Mogadishu. In October 2017, Mogadishu again suffered its worst terrorist attack to date when a truck loaded with explosives killed more than five hundred people (El País, 2017), although the group never claimed responsibility.

Al-Shabaab's main strength was then its dominance of key territory. On the one hand, the group dominated the land surrounding the capital, Mogadishu, from where it coordinated complex attacks targeting the Federal Government of Somalia. On the other hand, it also had controlled strong points in central and southern Somalia. From there, Al-Shabaab was able to devise attacks against Kenyan security forces and soft targets. Al-Shabaab's safe havens on the outskirts of the capital allowed it to carry out

occasional complex attacks against well-protected targets, such as federal ministries. However, pressure from the security forces led them to switch targets to focus more on lethal and “hit-and-run” attacks against international forces deployed in the country and Somali security forces.

Operations by Kenyan security forces increasingly forced Al-Shabaab to move elsewhere. They thus began to forge alliances with local Islamist groups in Tanzania and northern Mozambique¹⁵. In Tanzania, it has capitalised on the situation to forge links with national activists. These militant groups have been engaged in attacks on police officers and churches, and since 2015 the number of attacks has further accelerated, particularly along the coast and in large cities such as Mwanza, Arusha and Dar es Salaam. In 2016, the group kidnapped and beheaded leaders of political groups in a campaign designed to spread fear and to prevent them from gathering intelligence. In 2017 militants from the group ambushed and killed eight policemen on the outskirts of Kibiti on the Tanzanian coast, the focus of clashes between militants and security forces (International Crisis Group 2018). In Mozambique, the province of Cabo Delgado has become a new hotbed for militancy¹⁶. Tanzanian militants escaping pressure from security forces have retreated to the south and crossed into Mozambique.

Most of the group’s attacks are reprisals against perceived injustices against Muslims and against the Al-Shabaab mission in Somalia. Targets include the United States and other Western countries, as well as other states such as Uganda and Kenya, which have contributed troops to AMISOM. A feature of Al-Shabaab is adaptability. For example, Al-Shabaab has combined the use of suicide bombers and hand grenades to penetrate heavily fortified perimeter structures (Counter Extremist Project, 2018).

Al-Shabaab ideology is described as a branch of Salafism and Wahhabism that supports *takfir*, the excommunication of apostates or infidels. The group is fighting first and foremost to create a fundamentalist Islamic state in the Horn of Africa, which would include not only Somalia but also Djibouti, Kenya and Ethiopia. The strict enforcement of Al-Shabaab sharia involves stoning, amputations, and decapitations, which are regular punishments for criminals and apostates. The group violently persecutes non-Muslims and frequently attacks humanitarian and international aid workers.

¹⁵ Attempts by transnational jihadism to build ties with Tanzanians were already underway in 1998 as investigations into the 1998 attack on the US embassy in Dar es Salaam, Tanzania, have revealed. Al Qaeda then turned to the locals for logistical support.

¹⁶ The wave of attacks against civilians began in October 2017, when suspected armed Islamists attacked a police station in the Mocimboa da Praia district, causing two days of lock-down in the area and a military response that led to the evacuation of villages. Despite the police presence in the region and the establishment of a special military operation to combat armed groups, attacks on villages continued sporadically in 2018. Between May and July 2018, at least 39 people were killed in attacks by an alleged armed Islamist group in the northern province of Cabo Delgado killed and more than a thousand were displaced.

Al-Qaeda in the Arabian Peninsula

In Yemen, AQ was beginning to see the fruits of its local strategy in 2017. Civil war provided the ideal scenario for AQAP which, like all insurgent groups, thrives in environments where there is a lack of state authority, poverty and fragmented opposition forces. The war was the ideal setting for a more covert strategy that allowed it to expand its links with local communities and groups opposed to Yemeni Houthi rebels and their allies.

The new strategy based on local support was fundamental to AQAP's ability to sustain and expand in Yemen. The AQAP leadership went on to incorporate the lessons learned during its defeats and setbacks over the period from 2012-2014. AQAP then embraced the gradual approach advocated by its late leader, Al-Wuhayshi, and later accepted by Al-Raymi, who advocated self-restraint to facilitate rapprochement with those he sought to govern (Horton, 2017, p. 17). AQAP's growing concern for local community problems meant less interest in direct attacks on foreign targets, but a more pragmatic path to growth in the region. Strengthening local ties makes it more resilient and more difficult to combat. In addition, it secures its future as long as the civil war in Yemen continues.

AQAP went on to operate throughout Yemen, mainly in the southern and central regions of the country. In many of these provinces it ruled small areas of territory with sharia courts and a heavily armed militia. AQAP tried to engage with the Yemeni people by meeting their basic needs and integrating into the local population, even in compliance with local government structures. However, since mid-2017, AQAP has suffered losses in its leadership and commanders on the ground due to extensive Yemeni and international counter-terrorist operations.

The evolution of Al-Qaeda

Through its affiliates in Syria, Somalia, Yemen and West Africa, AQ has taken advantage of weak and deficient states, turning ungoverned spaces into alternatively governed spaces, with the government provided by AQ franchise groups working at grassroots level to generate legitimacy among local populations. This has been a hallmark of the AQ sister organisation in Syria, where the group softened its tone and juxtaposed its control to that of the much more draconian IS. AQ appears to be the most active group in Syria, at least for now, firmly rooted throughout Idlib province. Also worrisome is the possible expansion of AQ to southwest Libya as well as the stockpiles of weapons scattered throughout the Maghreb and Sahel.

Finally, the AQ was able to reinforce its leadership with the appearance on the scene of Hamza bin Laden, who might achieve the reunification of the Global Jihad. On September 14, 2017, the group issued an audio statement from Osama bin Laden's son calling on jihadists to double their jihadi efforts in Syria against what it described as a

U.S.-Russian-Shiite conspiracy against Islam. These signs of leadership are important as the Islamic state continues its decline. IS members were unlikely to pledge allegiance to Al-Zawahiri, whom they considered unworthy of bin Laden's legacy. Hamza, on the other hand, had in his favour his pedigree and his marriage to the daughter of an AQ founding member, Abu Mohammed al-Masri, making him a possible leader for IS militants (Soufan, 2017, p. 5).

Islamic state

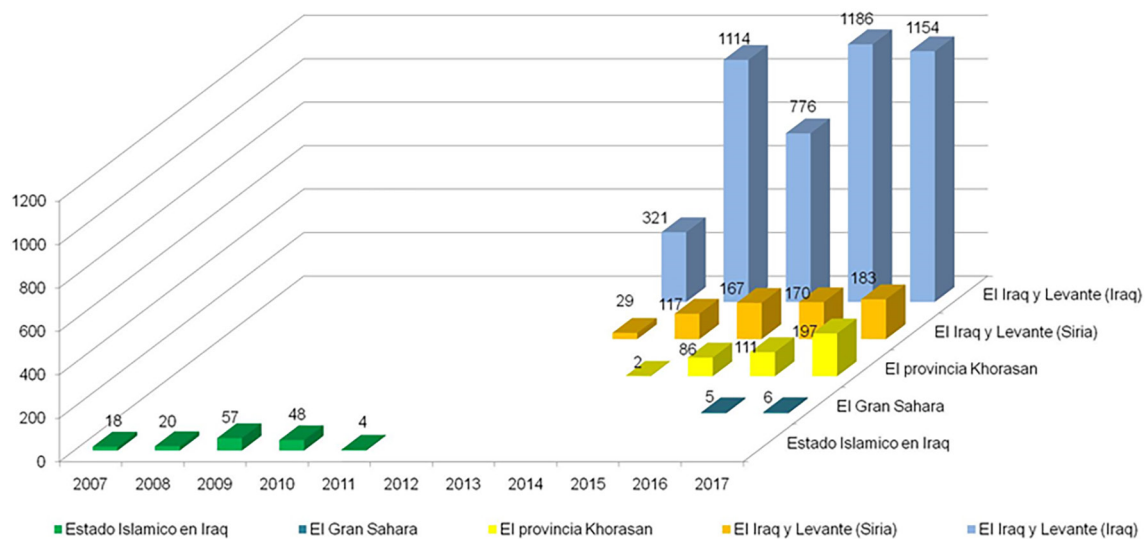


Illustration 6. Activity of jihadist groups associated with the Islamic State
Source: compiled by the author with GTD data.

The Islamic State of Iraq originated in the Jama'at al-Tawhidwal-Jihad group, founded in 1999. This group pledged allegiance to AQ and participated in the Iraqi insurgency following the invasion of Western forces in 2003. It was from this group that Abu Musab al Zarqawi founded Al-Qaeda in Iraq in 2004. The group lost momentum after the build-up of US forces in Iraq in 2007 and the death of Al-Zarqawi in 2006, but began to re-emerge again in 2010 and in subsequent years has taken advantage of the growing instability in Iraq and Syria to carry out attacks and reinforce its ranks.

From 2011 onwards, in the wake of the aforementioned crisis with the al-Nusra group and the setback of Abu Bakr al-Bagdadi in attempting to expand into Syria, there was a break with AQ and the birth of the Islamic State in Iraq and the Levant¹⁷. Despite the setback in Syria, in 2014 the Islamic State in Iraq emerged very forcefully

¹⁷ The group is known as Al-Dawla Al-Islamiya fi al-Iraq wa al-Sham in Arabic, or the Islamic State of Iraq and al-Sham. The term «al-Sham» refers to a region stretching from southern Turkey to Syria and Egypt (which also includes Lebanon, Israel, the Palestinian territories, and Jordan). The group's stated goal is to restore an Islamic state, or caliphate, throughout this area. The standard English term for this vast territory is «the Levant». Therefore, the translation is the Islamic State of Iraq and the Levant, or ISIL.

and managed to conquer territories in Iraq and Syria until Baghdadi declared the caliphate in the summer of 2014 in the great mosque of Mosul, leading the way to a campaign of terror. Since then the IS has succeeded in attracting affiliates in numerous countries that joined the group because they identified with its model of antagonism towards local jihadist competitors and its hatred of non-Muslim nations. In the majority of countries where the IS has been successful its recruitment capacity has been based on its reputation for its intransigence in imposing the ideology of Global Jihad (McCants, 2016, p. 20).

In 2014 IS was clearly on the rise at the expense of the decline of AQ. It proved victorious over AQ after its march through Iraq capturing town after town before concluding with the seizure of Mosul in June 2014. In a matter of months, a significant portion of AQ had fractured and in various places groups had emerged that favoured adherence to the IS. This was the case in Algeria, Pakistan, Yemen and, ultimately, in numerous countries from Morocco to Indonesia (Intel Center, 2016). The appeal of Islamic State branding caused the jihadist landscape to become more diverse than at any previous time in history. Initially, AQ and IS competed destructively against each other; however, since the creation of the caliphate, they were aggressively pursuing attacks in an attempt to one up each other. (Watts, 2016, p. 5).

In September 2014 the United States built an anti-IS coalition together with Kurds and Syrian Arabs known as the Syrian Democratic Forces (SDF), which gradually captured the Islamic State's key positions. Although IS managed to take Ramadi in Iraq and the former desert city of Palmira in Syria, it gradually began to lose ground. In June 2017 Mosul was lost to Iraqi forces after months of fighting and Baghdad declared the end of the caliphate. In 2018 the Syrian government regained the IS enclaves in Yarmouk, south of Damascus, and on the border with the Golan Heights occupied by Israel. Finally, on December 19, 2018, President Donald Trump declared that IS had been defeated and indicated his intention to withdraw the 2,000 U.S. troops supporting the SDF in Syria. But the SDF continued its offensive and in February 2019 launched a final siege on IS forces in Baghouz, their territorial last stand. Baghouz fell on 23 March 2019, formally ending the caliphate's claim on any territory.

Despite the enormous territorial losses and military setbacks in the Middle East, the violent ideals advocated by the IS remain resilient and seem to resonate in the hearts and minds of a section of inspired Muslims. An example is India, where after a brief pause in IS-led or IS-inspired events in the country, security agencies unearthed multiple pro-IS secret networks, and foiled conspiracies to carry out terrorist attacks aimed at key facilities and sites around the state capital, New Delhi, and locations in the states of Uttar Pradesh and Maharashtra (Jamestown Foundation, 2019).

Islamic State in the Great Sahara (ISGS)

The ISGS clearly emerged from its link to the Global Jihad, as a split from Al Murabitún. The group was created when its leader, Al Sharawi, Emir of Al Murabitún,

a group linked to AQIM, pledged allegiance to the leader of the IS in May 2015, a commitment that the IS recognised in October 2016. The group has focused on local targets in rural areas of Mali and its recruitment base is in Niger, fuelled by ethnic conflicts as well as the lack of state presence and legitimacy. Estimates of the number of militants vary considerably between 50 and several hundred (Congressional Research Service, 2018).

The group has shown an increase in its operating capacity in recent years. Since its creation in May 2015, the most significant attack perpetrated by the group was that of Tongo Tongo in October 2017, when ISGS militants ambushed a convoy of joint U.S.-Nigerian army green beret forces in the Tillabéri region near the Malian border, in which four U.S. special forces soldiers (green berets), four Nigerian soldiers and an interpreter were killed and others wounded. That same month, ISGS militants assaulted the gendarmerie in Ayorou, also in the Tillabéri region, where thirteen gendarmes were killed and five wounded, and vehicles, weapons, ammunition and other materials were seized.

In recent years the ISGS has stepped up its activity considerably, from approximately ten incidents in 2017 to a hundred in 2018. The group has carried out attacks in Mali, Burkina Faso and Niger. However, it has failed to implement attacks resulting in massive casualties or complex operations against protected targets and is also far from reaching the operational capability of its rival, JNIM. The group has managed to capture several hostages in order to exchange them for a substantial ransom (Stratfor, 2019), but most of the group's attacks have been ambushes, assassinations, kidnappings and disruption to communication lines. The only attack that could have had a major impact was that of March 10, 2019, when they attempted a complex strike on the French Operation Barkhane forces near Akabar, but the suicide car bomb was detonated prematurely with fifteen French soldiers wounded as a result.

ISGS grew rapidly after the Tongo Tongo attack in October 2017. Although weakened by counter-terrorism operations in 2018, the group gained popular support in northern Mali and contributed to the scaling-up of the Salafist-jihadist insurgency in Burkina Faso. The persistent conflict conditions that allowed ISGS to grow in Mali foster the group's resilience.

Islamic State in the Province of Khorasan

The IS became known in Afghanistan in 2014, when the group's first leader, Hafiz Saeed Khan, pledged *bayat*, or allegiance to the group that originated in Iraq (The Defence Post, 2018). The faction gained strength in Nangarhar province¹⁸ from mid-2014 by recruiting dissatisfied Taliban commanders, exploiting local resources and winning over or forcing support from Salafist religious networks (Garret, Karokhaily Amir, 2016). Another factor in the emergence of IS in Afghanistan was the counterin-

¹⁸ Nangarhar is one of the few areas in Afghanistan with Salafist communities.

surgency operation carried out by Pakistan in 2014 and 2015, the so-called “Zarb-e-Azb” operation¹⁹. This resulted in the displacement of Pakistani activists arriving from across the border from Pakistan’s Federally Administered Tribal Areas (FATA). Many of these activists were separate members of the Terik-e-Taliban Pakistan and Lashkar-Islam groups. In addition, the appointment of Khan as the first emir of the Islamic State Khorasan (IS-K), and that of a Taliban commander, Abdul Rauf Khadim, as his deputy, further facilitated the group’s growth by connecting to recruitment networks established in Afghanistan. From 2017, members of Lashkar-e-Taiba, Jamaat-ud-Dawa, the Haqqani Network and the Islamic Movement of Uzbekistan (IMU) could also have joined IS-K (CSIS, 2018).

Most Islamists, especially those of Pakistani origin, have never identified closely with the official Taliban ideology, but have reached agreements with mutual benefits²⁰. However, since the coalition forces deployed in Afghanistan expelled the Taliban from power, relations between AQ and its former benefactors have changed considerably (Council on Foreign Relations, 2009).

From 2015 onwards, IS registered significant expansion in Afghanistan. In January 2015, an IS spokesman based in Raqqa, Syria, announced that the group was expanding its operations into the province of Khorasan, a medieval name for a territory comprising territories of Afghanistan and parts of Iran and Pakistan (Oxford Analytical Daily Brief, 2015). The main attraction of IS was its ideology. The group quickly managed to muster enough strength to represent an active threat in Afghanistan, through the use of a narrative based on purity that permeated the local commanders and emirs, dissatisfied with the lack of application of Sharia law and collaboration with the Pakistani army. In these early years the group demonstrated its ability to infiltrate and attack populated areas, most notably the attack on the Pakistani consulate in the provincial capital, Jalalabad, in January 2016.

Territorial conquest has been a hallmark of IS-K. Afghanistan was important for the Global Jihad and this was manifested in the support of the central leadership of IS in Iraq and Syria. As the IS lost territory in Iraq first and Syria later, Afghanistan grew in importance as a base for its global caliphate. Like the IS’s central leadership in Iraq and Syria, IS-K envisioned a caliphate that began in South and Central Asia, governed by Sharia law that would spread as Muslims from across the region and the world united. In its vision, IS-K had no international borders and foresaw that its territory

19 On June 14, 2014, the Pakistani army launched a large-scale offensive called «Zarb-e-Azb» with the stated aim of eliminating the militant pockets in the North Waziristan Area (NWA), which is a strategic area in the Federally Administered Tribal Areas (FATA). The name «Zarb-e Azab» refers to one of the seven swords of the Holy Prophet.

20 Let us not forget that the US and NATO campaign against Taliban forces in Afghanistan aims to prevent Al-Qaeda from re-establishing a base that could be used to plan attacks against third countries. This is intended to avoid the situation prior to the terrorist attacks of September 11, 2001, when Al-Qaeda enjoyed refuge under the Taliban government and the Taliban leader Mullah Omar refused to hand over Osama bin Laden to international authorities.

would transcend the territories of Afghanistan and Pakistan (Center for Strategic and International Studies, 2018).

Islamic State in Khorasan was unable to consolidate the land it had conquered. In Afghanistan, the group never achieved the success rates of Syria and Iraq for different reasons. On the one hand, the group's brutality and inflexible ideology caused it to lose the support of the local population and, as a consequence, its recruiting capacity diminished. On the other hand, they suffered attacks from both the Taliban and members of the Afghan security forces supported by the United States and NATO forces. The IS was at a disadvantage in expanding into a country where the Taliban had been struggling for decades against multiple attacks from abroad, living among Afghans and supported by families and tribes with whom they had ethnic ties.

The rejection of the Taliban, together with the counter-terrorist effort of the United States, resulted in IS-K finally losing its strongholds in the west and south of the country and concentrating in the province of Nangarhar in the east. There they managed to gain strength in villages in districts such as Achin, Naziyan, Bati. Kot and Shinwar, as well as some territories in Deh Bala, Rodat and Chaparhar, in the province of Nangarhar. In these territories they succeeded in expelling the Taliban (Middle East Institute, 2016, p. 6).

The case of IS in Khorasan demonstrates that, in addition to expanding into Afghanistan through the link to Global Jihad, territorial dominance is a vulnerable issue for jihadist groups. For this to be effective there has to be support from the local population and passiveness on the part of the security forces. This failed the IS in both Iraq and Afghanistan. Nevertheless, IS ideology inspired many of the jihadists who carried out attacks in the West.

Islamic State in the West

In the United States, more than three-quarters of all deaths caused by jihadist attacks in the country since the 9/11 attacks occurred when IS was at the height of its popularity and more than half of the deadly attacks in the same period were somehow ISIS-inspired (Berger and Serman, 2018). Increased IS influence caused many to fear that the threat had changed radically. Although no foreign terrorist group has successfully carried out a deadly attack in the United States since September 11, there have been a considerable number of attacks inspired by IS ideology and it cannot be ruled out that they may occur in the future.

Europe is currently at the end of a wave of jihadist violence that began on November 13, 2015, with a series of IS-related attacks in Paris and which, in addition to France, also impacted on Denmark, Germany and the United Kingdom²¹. In 2015, 150

²¹ Since the 11-M attacks in Madrid, there have been nine European Union states that have suffered Islamist attacks resulting in loss of life: Spain, the Netherlands, the United Kingdom, Germany,

people died in jihadist terrorist attacks, followed by 135 in 2016 and 62 in 2017. However, 2018 ended with some 20 fatalities due to terrorist attacks in Europe, a significant reduction from previous years (New America, 2018).

Conclusions

Ideology has been the cause of the expansion of jihadism in different regions. Networks related to illicit trafficking and organised crime have existed and continue to exist in different regions without having the significance of the jihadist phenomenon. In order to reach its present magnitude, the existence of ideology has been necessary, although the financing of these organisations is an essential requirement. On the other hand, cases such as that of the Islamic State in the province of Khorasan or that of Al-Qaeda in Iraq demonstrate that control of territory does not constitute the centre of gravity of jihadist groups, but rather the inspiration in their ideology and the moral supremacy granted to their militants.

The ideology of Global Jihad is universally represented by Al-Qaeda. The organization has evolved through different franchises and alliances, but its ideology has endured over time. The main idea remains the Global Jihad against the United States and its allies that will be fought around the globe, first conceived by Bin Laden and his Palestinian partner Abdallah Azzam in the 1980s during the war against the Soviets in Afghanistan.

The group's resilience resides mainly in the consolidation of a secure network and the existence of safe havens where the core of the organisation can be maintained. With this starting point, AQ has implemented an ambitious strategy to protect the central leadership and discreetly consolidate its influence in other regions. It has thus expanded into the Sahel, Syria, Yemen and the Arabian Peninsula, maintaining only a central core in Afghanistan and Pakistan. This has been possible thanks to the strength of its message, which has enabled the growth of local groups in different regions, maintaining a link with the global Jihad.

The evolution of AQ has been influenced by a series of processes based on the existence of similar nuclei in certain territories. Among these processes, the destabilisation caused by the Arab Spring stands out. An example of this is the GSPC, its transformation into AQIM and, finally, its rise following the impact of the Arab Spring in Mali. In other words, the reconstruction of AQ after 9/11 and subsequent operations bore fruit in the wake of the Arab Spring. Although initially the yearning for democracy and economic reform aroused great optimism in several Maghreb and Sahel countries,

Belgium, Denmark, Finland, Sweden and France. Of these, the one with the highest number of fatalities was Madrid, with 191 deaths on commuter trains, followed by the 130 victims of the assault on the Bataclan hall and other targets in Paris in 2015, and the 86 victims of the atrocity in Nice in 2016.

AQ gained significant support from the local population, providing it with new opportunities for expansion.

Recent years have witnessed a rivalry in the Global Jihad between AQ and the Islamic state. In the early years following the proclamation of the Caliphate in 2014, the IS had the upper hand over AQ in the field of information. However, after the initial momentum, the IS suffered major setbacks in Iraq, Afghanistan and Syria, also evident in the reduction of its ideological influence to inspire attacks in Western countries. AQ initially lost appeal vis-à-vis the strength of the IS, but has invested in a strategy based on the support of the local population that has made it increasingly relevant in territories such as North Africa, the Levant, parts of Asia and, in addition, it continues to be strong on the border between Afghanistan and Pakistan.

The success of AQ's strategy resides primarily in its ideology and adaptability, reflected in its shift towards a «soft» or moderate approach. AQ is an idea, and an idea cannot be physically destroyed. Thus, despite operations aimed at killing their leaders and dismantling training camps, the ideology prevails. The clearest examples may be Afghanistan and Mali where, despite the military operations deployed, AQ survives and is even stronger thanks to its adaptability. Unlike the IS strategy based on headline-grabbing terrorist attacks, brutal public executions and propaganda, AQ pursues a softer approach, focused on seeking the support of Sunni Muslims in conflict countries.

In contrast, the IS has lost strength in recent years, particularly in Iraq and Syria. In Afghanistan, while the group has lost territory, the future presents opportunities for expansion. At present, negotiations in the context of a peace process that would put an end to the conflict could lead to the reintegration of the Taliban in different spheres of Afghan society, but we cannot rule out the possibility that some of the disenchanting will join the ranks of IS in order to continue the fight from an ideological perspective.

For the foreseeable future, the threat of AQ and IS will most likely continue to manifest itself in attacks in regions with associated groups. In the Sahel, despite military operations carried out by security forces, terrorist activity is expected to remain high in the Mopti region, where AQ-associated jihadist groups enjoy some freedom of movement and seek to control illicit trafficking networks in order to secure funding. In Burkina Faso, recent attacks in August confirm the presence of JNIM and Ansarul Islam. In Somalia, Al-Shabaab has suffered a severe loss of operational capacity, accentuated by the death of its leader, Oman Mahad Karata, and 18 other militants following a drone attack, but the group remains active in the region. The IS continues its activity in West Africa and could expand into areas of the Maghreb such as Morocco or Tunisia, due to the return of jihadists from Iraq and Syria. In addition, the attacks in Kabul confirm that it also has operational capacity in Afghanistan to carry out high-impact attacks.

The IS continues to be the benchmark of radical Jihad and also the one that has inspired the most attacks in Western countries but, nevertheless, it can no longer compete with AQ in terms of influence, scope, operational capacity or cohesion. Both

AQ and IS represent an ideology that attracts its militants, whose attacks have given them visibility and have succeeded in attracting new followers. At present, efforts against jihadist terrorism have managed to mitigate the risk of attacks in the West and downgrade the capacity of these organisations, but these groups or their predecessors have already suffered major defeats in the past and have managed to re-emerge, so the threat persists.

Hamza bin Laden's arrival on the scene, coupled with the IS's loss of operational capacity, could bring about progress towards the reunification of the Global Jihad. As with the creation of JNIM from other existing groups in the Sahel, the loss of IS territory, combined with the leadership that Hamza Bin Laden may represent, could make possible the future unification of Jihad with the merger of AQ and IS.

Bibliographic references

- ALTUNA S. (2018). *Jamā'atNuṣrat al-Islāmwa-l-Muslimīn: análisis del proyecto de al-Qaeda para el Sahel a través de su propaganda*. Real Instituto Elcano. Análisis del Real Instituto Elcano. ARI 52/2018. April 18, 2018. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/dec4c563-dccd-430e-8345-4914bedca72a/ARI52-2018-Altuna-JNIM-analisis-proyecto-al-Qaeda-para-Sahel-propaganda.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=dec4c563-dccd-430e-8345-4914bedca72a>.
- ARIEFF, A. (2013). *Algeria: Current Issues*. Congressional Research Service, p. 8. <https://fas.org/sgp/crs/row/RS21532.pdf>.
- ASHOUR, O. (2015). *Why does the islamic state endure and expand?* Istituto Affari Internazionali. December 2015. ISSN 2280-4331/ISBN 978-88-98650-77-4. <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiwpi1552.pdf>.
- BERGER, P. Y STERMAN, D. (2018). *Jihadist Terrorism 17 Years After 9/11. A Threat Assessment*. September 10, 2018. <https://www.newamerica.org/international-security/reports/jihadist-terrorism-17-years-after-911/>.
- BOEKE, S. (2016). «Al Qaeda in the Islamic Maghreb: Terrorism, insurgency, or organized crime?». *Small Wars & Insurgencies*, vol. 27, n.º 5, pp. 914-936. DOI: 10.1080/09592318.2016.1208280.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (2018). *The Islamic State and U. S. Policy*. September 25, 2018. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43612>.
- COMBATING TERRORISM CENTER (2005). *Zawahiri's Letter to Zarqawi*. <https://ctc.usma.edu/app/uploads/2013/10/Zawahiris-Letter-to-Zarqawi-Translation.pdf>.
- CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (2018). *Islamic State Khorasan (IS-K)*. https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/181113_IS-K_Backgrounder.pdf?LgtpuuPVxjdGU6g_idQlIH4cI1lLgZot.

- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (2019). *Al-Shabaab*. <https://www.cfr.org/backgrounders/al-shabab>.
- COUNTER EXTREMISM PROJECT (2017). *The Muslim Brotherhood's Ties to ISIS and Al-Qaeda*. June 2017. https://www.counterextremism.com/sites/default/files/Muslim%20Brotherhood%20Ties%20to%20ISIS%20and%20AQ_061617.pdf.
- CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (2018). No 2018. *Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM)*. <https://www.csis.org/programs/transnational-threats-project/terrorism-backgrounders/jamaat-nasr-al-islam-wal-muslimin>.
- CRISIS GROUP (2018). *Al-Shabaab Five Years after Westgate: Still a Menace in East Africa*. Crisis Group. Africa Report N° 265. September 21, 2018. <https://d2o71andvipowj.cloudfront.net/265-al-shabaab-five-years-after-westgate.pdf>.
- DOBBS, M. (2001). «Inside the mind of Osama Bin Laden». *Washington Post*. September 20, 2001. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/08/08/AR2006080800769.html>.
- ECHEVERRÍA, C. (2013, c). Coord. *Al Qaeda en las tierras del Magreb islámico y otros grupos de su entorno: una compleja red de carácter violento*. Instituto Español de Estudios Estratégicos Research document 02/2013. Collection: militant groups of radical ideology and violent character in the region of Mena and Central Asia, number 01. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/DIEEE-INV02-2013_AlQaidaTierrasMagreb_RegionMenaxAsiaCentral.pdf.
- EL PAÍS (2016). «El ISIS anuncia un nuevo líder de la secta yihadista Boko Haram». http://internacional.elpais.com/internacional/2016/08/03/actualidad/1470239414_417586.html.
- EL PAÍS (2017). «Nace el grupo yihadista más grande del Sahel». March 2, 2017. https://elpais.com/internacional/2017/03/02/actualidad/1488474628_926442.html.
- FILIU, J. (2009). «The Local and Global Jihad of al-Qa'ida in the Islamic Maghrib». *Middle East Institute, Middle East Journal*, vol. 63, n. 2, pp. 213-226. DOI: 10.3751.63.2.12.
- FOUNDATION FOR DEFENCE OF DEMOCRACIES (2011). *Declaring War on the Far Enemy*. <https://www.fdd.org/analysis/2011/08/09/declaring-war-on-the-far-enemy/>.
- GARRET, C., KAROKHAIL, M. y AMIRI, R. (2016). *The Islamic State in Afghanistan*. Assessing the Threat. Peace Brief 202. April 2016. United States Institute of Peace.
- GUIDÈRE, M. (2006). «Algeria's Al Qaeda franchise». *Le Monde Diplomatique*. <http://mondediplo.com/2006/11/04algeria>.

- GUNARATNA, R. y OREG, A. (2010). «Al Qaeda's Organizational Structure and its Evolution». *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 3, n.º 12, pp. 33-12, 1043-1078, DOI: 10.1080/1057610X.2010.523860.
- GUTIÉRREZ, O. (2018). «El enemigo número uno en Siria». *El País*. September 24, 2018. https://elpais.com/internacional/2018/09/21/actualidad/1537526964_935081.html.
- HAMMING, T. (2019). «The Hardline Stream of Global Jihad: Revisiting the Ideological Origin of the Islamic State». *CTC Sentinel*, vol. 11, n.º 6. June/July 2018.
- HASSAN (2016). *The sectarianism of the Islamic State. Ideological Roots and Political Context*. Carnegie Endowment for International Peace. https://carnegieendowment.org/files/CP_253_Hassan_Islamic_State.pdf.
- HOFFMAN (2018). *Al-Qaeda's Resurrection*. Council on Foreign Relations. March 6, 2018. <https://www.cfr.org/expert-brief/al-qaedas-resurrection>.
- HORTON, M. (2018). «Fighting the Long War: The Evolution of al-Qa'ida in the Arabian Peninsula». *CTC Sentinel*, vol. 10 (1), pp 18-22.
- HUTCHISON, N. (2010). «Al-Qaeda: Study of Decentralized Organization Nicole Hutchison». 8th Conference on Systems Engineering Research. March 17-19, 2010. <https://pdfs.semanticscholar.org/b6dd/35eba393b84fbc847e5375724bac2a-359cef.pdf>.
- IVEY, K. (2018). «JNIM: The New Terrorist Threat from the Sahel». September 17, 2018. *Geopolitical monitor*. <https://www.geopoliticalmonitor.com/jnim-the-new-terrorist-threat-from-the-sahel/>.
- JAMESTOWN FOUNDATION (2019). «Islamic State-Inspired Extremist Threat Looms Large in India». *Terrorism Monitor*, vol. 17, n.º 3. Document #2002692. <https://www.ecoi.net/en/document/2002692.html>.
- MCCANTS, W. (2016). «The Polarizing Effect of Islamic State Aggression on the Global jihadist Movement». *Vol. 9*, n.º 78, pp. 20-23.
- MESA, B. (2014). «La transformación del yihadismo en el norte de Malí: de causa política a economía criminal». *UNISCI Discussion Papers*, n.º 34, January 2014. ISSN 1696-2206.
- MESA, B. (2016). *Boko Haram, de milicia a grupo terrorista*. Documento de Opinión del IEEE 33/2016, p. 5. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEO33-2016_BokoHaram_DeMilicia_GrupoTerrorista_BeatrizMesa.pdf.
- MIDDLE EAST INSTITUTE (2016). *The Islamic State in Afghanistan, Examining its Threat to Stability*. May 2016. MEI Policy Focus 2016-11. https://www.mei.edu/sites/default/files/publications/PFI2_McNallyAmiral_ISISAfghan_web.pdf.
- NEW AMERICA (2018). «What is the Threat to Europe?». <https://www.newamerica.org/international-security/reports/jihadist-terrorism-17-years-after-911/what-is-the-threat-to-europe/>.

- OXFORD ANALITICA. «Afghan Taliban contain Islamic State's regional reach». <https://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/2016/02/oxford-analitica-afghan-taliban-contain-islamic-states-regional-reach.pdf>.
- SAGEMAN, M. (2005). «Understanding Terror Networks». *University of Pennsylvania Press*, p. 5.
- SAVERIO, A. (2018). *El califato yihadista: la territorialidad insurgente de Al-Qaeda en Malí, Estado Islámico en Siria e Irak, y Boko Haram en Nigeria, 2011-2016*. Doctoral thesis 2018. Universidad Nacional de Educación a Distancia (Spain). Escuela Internacional de Doctorado. Doctorate programme in International Security.
- SMITH, C. (2006). «Qaeda-linked group claims Algerian attack». *New York Times*. December 13, 2006. <https://www.nytimes.com/2006/12/13/world/africa/13algeria.html>.
- STRATFOR (2019). «Tracking jihadist Movements in 2019: The Islamic State». <https://worldview.stratfor.com/article/tracking-jihadist-movements-2019-islamic-state>.
- SOUFAN, A. (2017). «Hamza bin Ladin: From Steadfast Son to al-Qa`ida's Leader in Waiting». *CTC Sentinel*. September 2017, vol. 10, n.º 8.
- THE DEFENCE POST (2018). «Turning east: the rise of Islamic State's Khorasan Province». <https://thedefensepost.com/2018/07/31/afghanistan-isis-khorasan-province/>.
- TELLIS, A. Y EGGERS, J. (2017). «U. S. Policy in Afghanistan. Changing Strategies, Preserving Gains». *Carnegie Endowment for International Peace*. <https://carnegieendowment.org/2017/05/22/u.s.-policy-in-afghanistan-changing-strategies-preserving-gains-pub-70027>.
- US DEPARTMENT OF STATE (2017). *Chapter 1. Country Reports: Africa*. <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2017/282841.htm>,
- WEISS, C. (2018). «Burkina Faso wanted list details Ansaroul Islam network». *The Long War Journal*. June 24. <https://www.longwarjournal.org/archives/2018/06/burkina-faso-wanted-list-details-ansaroul-islam-network.php>.
- WATS, C. (2016). «Deciphering Competition Between al-Qa`ida and the Islamic State». *CTC Sentinel*, vol. 91, n.º 713, p. 5.

Submitted: June 18, 2019.

Accepted: October 28, 2019.

Sara Carou García

Professor of criminal law at the University of A Coruña (University of A Coruña, UDC)

E-mail: sara.carou.garcia@gmail.com

The role of prison in relation to national security

Abstract

This article analyses the role prisons play within the structure of the state in terms of national security. To this end, the purpose conferred on prisons by the Spanish Constitution is examined. In addition, the possibilities of obtaining information from inside correctional facilities for the purpose of compiling criminal intelligence are examined from a legal point of view.

Keywords

Prison, national security, security measures, information, criminal intelligence.

To quote this article:

CAROU GARCIA, S. «The role of prison in relation to national security». *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*, n.º 13, 2019, pp. 277-304.

National security: Conceptual aspects

Doctrinal perspective

In the course of modern history, the concept of national security has revealed its complex, multi-faceted and highly sensitive nature in the face of political and social changes. The resulting difficulty in reaching a doctrinal, widely-supported consensus regarding the definition of national security is one of the subjects of this analysis. Briefly, three schools of thought can be distinguished in relation to the concept of national security: traditionalist, widening and critical.¹

The common denominator in the various definitions following the traditionalist approach is the perceived existence of an external threat to the state. Along these lines, Lasswell conceptualised national security as the «freedom from foreign dictation»². In a similar way, although adding a wider notion, Lustgarten and Leigh understood it as the defence of «democratic practice from foreign manipulation along with the ability to defend the nation's independence and territory against military attack»³. The cited definitions of national security bear the hallmarks of Cold War political dynamics, where threats for the survival of states originated mainly from counterparts belonging to the opposing bloc. The result was a markedly militaristic character⁴ which reduced national security to its defensive aspect⁵ –even confounding the two– since the former was deemed to be upheld by an increase of military might.⁶

The widening of the notion of threats to national security caused a corresponding broader understanding of the meaning of national security itself. Thus, the widening approach considers that possible harmful factors for the state's immunity do not only originate from other nations. It extends to elements or actors located within its own borders (ecology, economy, vulnerable groups of people, identities, migratory flows, etc.); as well as external non-state actors with a transnational scope (particularly

1 MOLOEZNIK, P. «Seguridad Nacional» in DÍAZ FERNÁNDEZ, A. M. (dir.), *Conceptos fundamentales de inteligencia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, pp. 320-322.

2 LASSWELL, H. *National Security and Individual Freedom*. New York: Mc Graw-Hill Book, 1950, p. 51.

3 LUSTGARTEN, L. and LEIGH, I. *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*. New York: Oxford University Press, 1994, p. 26.

4 FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A. «Ciberamenazas a la Seguridad Nacional», in González Cussac, J. L. and Cuerda Arnau, M. L. (dirs). *Nuevas amenazas a la seguridad nacional: terrorismo, criminalidad organizada y tecnologías de la información y la comunicación*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013, p. 164.

5 MOLOEZNIK, P. *Op. cit.*, p. 320.

6 BALLESTEROS MARTÍN, M. Á. *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Madrid: Ministry of Defence, 2016, p. 58.

organised crime and terrorism).⁷ The heterogeneous character of potentially destabilising factors for national security thus entails an increase in the means deployed by the state for its preservation. The classical dyad of armed forces and security forces –designed to fight external and internal violent threats, respectively– turns out to be insufficient in the face of a concept of security that needs to provide answers to threats of an economic and environmental nature.⁸ Thus, diplomacy or humanitarian aid, to mention two examples, have been added to the heterogeneous list of state mechanisms designed to contribute to the difficult task of maintaining national security.⁹

National security has become subject to a high degree of uncertainty. The reasons for this are threefold: the emergence of non-traditional security challenges that originate outside the geopolitical-military domain, e.g. natural disasters; the need to factor in potential negative action by criminal non-state actors with worldwide operational capacity; and the high degree of mutual dependence brought about by globalisation. The state continues to maintain its basic commitment of providing the conditions of safety for its citizens. However, this safety is now further than ever from reaching an ultimately utopian absolute. Current security policies have to operate within an unstable context where certain threats are characteristically unpredictable. This situation underlies the current rise of the concept of resilience alongside national security. In case of a threat actually materialising, resilience would allow the continuity of the exercise of government and the re-establishment of a safe environment for citizens, ensuring the provision of any basic services affected.¹⁰

The new entries among the list of threats for the invulnerability of the state, along with their heterogeneous and uncertain nature, are completed by a third feature –in line with the widening approach to national security– consisting in the use of an intersubjective perspective which introduces public opinion as a determining agent for the security-relatedness of a given issue.¹¹ Involving society in determining the challenges for security presents a positive aspect in that it conceives state immunity as a collective undertaking which concerns all citizens. However, in the author's understanding this also entails a shift towards the unreal in the sense that such a high goal would only be attainable in an ideal society.¹² Reality brings out a negative aspect of

7 MOLOEZNIK, P. *Op. cit.*, p. 321.

8 FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A. *Op. cit.*, p. 165.

9 GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. and FLORES GIMÉNEZ, F. «Una metodología para el análisis de las amenazas a la seguridad, la evaluación de las respuestas y su impacto sobre los derechos fundamentales». *Cuadernos de Estrategia*, n.º 188, 2017, p. 18.

10 MORALES MORALES, S. «La resiliencia en el marco del sistema de seguridad nacional». *Cuadernos de Seguridad y Defensa*, n.º 77, 2018, pp. 83 ff.

11 MOLOEZNIK, P. *Op. cit.*, p. 321.

12 For the perception of citizens in relation to the relevance of their role regarding national security, see SANZ Y CALABRIA, A. «¿Por qué a la señora María le importa un rábano la estrategia de seguridad nacional?». *Documentos de Seguridad y Defensa*, n.º 63, 2014, pp. 113-130.

this involvement of citizens, made visible in the choice of issues included on the state security agenda and epitomised by the following question: are the threats perceived by society real? On the hierarchical pyramid of human needs, Maslow ranks security as the number one immaterial need of human beings.¹³ The human desire to develop one's existence within a safe environment is becoming especially problematic in the current historical era which is marked by the presence of countless blurred and diverse dangers. The uncontrollable nature of the risks looming for postmodern society has led sociologists to coin the term *risk society*.¹⁴ People of the postmodern age live in an essentially uncertain environment which gives rise to a feeling of vulnerability and, consequently, anxiety.¹⁵ Their representation of reality is conditioned by both internal and external factors. Together with people's direct perceptions, which are not free of a certain cognitive bias, there are other perceptions mediated by external agents. The much bandied-about phenomenon of *fake news*, which is propagated through certain communication media and spread by social networks, contributes to creating supposed threats, risks and dangers that can be perceived as real by society. Faced with this situation, citizens demand state action directed at neutralising such risks. However, failure to contain an unreal enemy created and disseminated by disinformation campaigns could entail a delegitimisation of the state, as well as of state institutions dedicated to safeguarding security.

As opposed to the restrictive or widening concepts of national security (created, respectively, by the traditionalist and widening currents), the camp referred to as critical does not question the content of national security but rather its nature. For this school of thought national security is essentially a political discourse. As such, it is designed for the defence and protection of purely institutional interests which vary depending on the context the discourse is embedded in.¹⁶

For the purposes of this article, national security is treated in the wider sense, following the understanding of the widening school of thought which encompasses the protection of certain interests which are objectively essential to any democratic state, beyond mere political discourse. Thus, national security is understood «the present and future level of peace, integration, concord, rights and well-being of the citizens comprised in a national community at a given time.»¹⁷ Through

13 MASLOW A. H. *Motivación y personalidad*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, 1991, pp. 25-26.

14 BECK, U. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 2006.

15 CABELLO, A. M. / Hormigos Ruiz, J. «La sociedad del riesgo y la necesidad moderna de Seguridad». *BARATARIA, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, n.º 7. 2005-2006, p. 35.

16 MOLOEZNİK, P. *Op. cit.*, p. 322.

17 This definition was agreed by the working group organised by the Centre for National Defence Studies (CESEDEN) whose members were: GARCÍA SERVET, R. C.; SANZ Y CALABRIA, A.; FAURA MATEU, F.; ALDECOA LUZÁRRAGA, F.; ECHEVERRÍA, C.; SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, E. For this, see GARCÍA SERVET, R. C. «Introducción general». *Documentos de Seguridad y Defensa*, n.º 63, 2014 p. 10.

national security, the state aims to ensure «that the underlying values of its constitution are effectively applied, including the survival of the state, the protection of its citizens» life and integrity, of the free exercise of rights and freedoms and of their well-being.»¹⁸

The definition created by BALLESTEROS can be adopted in the same sense:

«National security is the situation where the normal course of life of a nation is protected from external and internal risks, dangers and threats and which allows the country to defend its national interests, fulfil its international commitments and contribute to international peace and stability.»¹⁹

Regulatory perspective

The *Act on National Security (Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional)*²⁰ embraces a widening approach reaching beyond a strictly military scope and encompassing a dynamic, global and interdisciplinary understanding. Its preamble states:

«The national security challenges that affect society are in some cases fraught with great complexity, extending beyond the boundaries of traditional categories such as defence, public safety, foreign action and intelligence, and also of more recent additions to the list of security concerns, such as the environment, energy, transport, cyberspace and economic stability.»

This line of argument is further supported where the act highlights that «in today's world, and in the foreseeable future, the actors and circumstances posing a threat to security are subject to constant change, and it is the public authorities responsibility to equip themselves with the regulations, procedures and resources allowing them to effectively respond to these security challenges.» Thus, the underlying intention of this act is to coordinate and harmonise existing regulatory provisions to be found in different parts of the Spanish legal order and whose common purpose is to regulate state measures for the provision of security to its citizens. These regulations bear upon quite heterogeneous aspects such as: states of alert, emergency and siege, national defence, security forces and bodies, citizen safety, the protection of critical infrastructures, civil defence, external state action, the foreign service or private security, criminal law and international treaties and commitments entered into by Spain.

¹⁸ GARCÍA SERVET, R. C. *Op. cit.*, p. 10.

¹⁹ BALLESTEROS MARTÍN, M. Á. *Op. cit.*, p. 63.

²⁰ BOE n.º 233, 29 September 2015.

In keeping with everything stated in the previous paragraph, article 3 of the act states:

«For the purposes of this law, national security is taken to mean state action targeted at protecting the freedom, rights and well-being of citizens; at guaranteeing the defence of Spain and its constitutional principles and values; and at contributing together with our partners and allies to international security in compliance with the commitments undertaken».

In the Constitutional Court's view, this state activity, described under article 3 of the National Security Act, does not constitute a new area of competence, but merges with existing state competences relating to defence and public security,²¹ which are detailed, respectively, under sections 4 and 29 of article 149.1 of the Spanish constitution.²² Regarding this item, Constitutional Court ruling 184/2016, of November 3, explains: «the exclusive state competence in matters of defence and of the armed forces (art. 149.1.4 CE), in accordance with constitutional article 8, comprises actions whose objective is the defence of Spain's territorial integrity and the constitutional order.» In relation to public security, the aforementioned Constitutional Court ruling states that it refers to (citing previous decisions):

«activity directed at the protection of persons and goods (security in a strict sense) and upholding public peace and order»; although it is not limited to regulating «specific actions of what is known as the security police», since «policing activity is a part of the broader matter of public security» which «encompasses a wide range of administrative actions» (Constitutional Court ruling STC 86/2014, of May 29, legal bases 2 and 4, amongst others) and includes «a broad and diverse range of actions, which –though different in nature and content– are all oriented towards the goal of protecting the legal asset thus defined» (Constitutional Court ruling STC 235/2001, of December 13, legal basis 6, and those mentioned therein).

Security as a right

Security is not a phenomenon that materialises in any real sense. It is neither tangible nor can it be proven by empirical methods. On the contrary, security belongs to

21 STC 184/2016, 3 November, FJ 3.

22 Spanish Constitution, *BOE* n.º 311, 29 December 1978.

Art. 149.1.4 and 29 of the Spanish Constitution:

«1. The State holds exclusive competence over the following matters:

4. defence and the Armed Forces;

29. public safety, without prejudice to the possibility of the creation of police forces by the Autonomous Communities, in the manner to be laid down in their respective Statutes and within the framework to be established by an organic law.»

the realm of hypothesis, construed as a human judgement of probability in relation to future events.²³ Despite its immaterial nature, security represents a basic need for people –as was pointed out earlier– to the point where it constitutes a legal asset worthy of protection. The Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789 recognised security as a natural and imprescriptible right of man and, along with liberty, equality and fraternity, became one of the fundamental values of the French Revolution.²⁴

On an individual level, security is included in the Spanish Constitution within the category of an individual's fundamental rights. Thus, article 17.1 stipulates that «every person has the right to freedom and security». Its nature as a fundamental right leaves no doubt whatsoever, since article 17 is systematised under Section 1, Chapter 2 of Part I, titled «Fundamental Rights and Duties». Security as a constitutionally recognised right forms part of another constitutional category, public order,²⁵ which may occasionally override other rights and freedoms stated elsewhere in the Constitution, as set out by articles 16.1²⁶ and 21.2.²⁷ The interconnections between the right to security and public order have been enlarged upon in Act 325/1994, December 12, of the Constitutional Court, according to which:

«There is another kind of security which is the support and companion of personal freedom (art. 17, Spanish Constitution) and whose essence lies since ancient times in the peace of mind brought about by absence of fear. [...] This security in turn is connected to the third kind, namely public safety (art. 149.1.29, Spanish Constitution), also known as citizens security, as an equivalent of peace in the streets. In short, this security was already called “public order” in the past century, and was understood as a situation of normality which rules a state and the lives of its citizens when its various collective activities take place without disturbances or conflict.»

Based on the aforementioned considerations about the concept, content and interrelations of security as an individual's fundamental right, one may regard national

23 PAREDES CASTAÑÓN, J. M. «La seguridad como objetivo político-criminal del sistema penal». *Eguzkilore*, n.º 20, 2006, p. 132.

24 PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. «La Constitución española y la seguridad», in CAVINO, M., LOSANO, M.G. AND TRIPODINA, C. (edit.), *Lotta al terrorismo e tutela dei diritti costituzionali, Atti del Convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo. Alessandria, Università degli Studi, 9 maggio 2008*. Torino: Giappichelli, 2009, p. 39.

25 PAREJO ALFONSO, L. «Sobre el binomio libertad y seguridad en el derecho». *Iusta*, n.º 45, 2016, p. 113.

26 Article 16.1 of the SPANISH CONSTITUTION: «Freedom of ideology, religion and worship of individuals and communities is guaranteed, with no other restriction on their expression than may be necessary to maintain public order as protected by law.»

27 Article 21.2 of the SPANISH CONSTITUTION: «In the event of meetings in public places and of demonstrations, prior notification shall be given to the authorities, who may ban them only when there are well founded grounds to expect a breach of public order, involving danger to persons or property.»

security as a collective expression of this fundamental right, as stipulated by article 17 of the Spanish Constitution.

Theoretically, the right to security –if defined as the minimum state of normality necessary to effectively implement the rights of the individual²⁸– is also the indispensable condition for the preservation of constitutional democratic order (the latter in turn protecting the remaining rights) and, finally, of a person's freedom. Although on an intellectual level, security and freedom are mutually contingent –as reflected by the fact that the Spanish Constitution regulates them under the same precept– on a practical level, tensions may arise between the two. To what extent can rights be restricted for the sake of maintaining security without eroding freedom to an unacceptable degree in the context of a democratic state? The answer to this is not simple, especially in the current historical context.

The risk society referred to earlier is characterised by confronting human beings with numerous threats of various kinds and intensity. Economic and financial instability, natural disasters, the vulnerability of critical infrastructures, cyberattacks, terrorism or organised crime require a security response from the state. This state reaction inevitably requires the application of measures that partially restrict certain fundamental rights. Paradoxically, in order to protect the free and effective exercise of citizens' rights, the state finds itself forced to restrict them. As was aptly pointed out by González Cussac and Flores Giménez, this can lead to an absurd situation where the destruction of the rule of law does not result from the threats that the latter tries to neutralise, but from a disproportionate internal reaction bent on preserving security.²⁹ In this sense, it is worth remembering the doctrine adopted by the Constitutional Court according to which:

«The limits imposed on the exercise of fundamental rights must be established, interpreted and applied with restraint, and in any case must not be harsher than necessary to preserve constitutionally protected assets or rights. Restrictions must be kept to the minimum required and are therefore subject to the principle of proportionality so as to avoid unnecessary or excessive sacrifices of said rights.»³⁰

The purposes of prison

Rehabilitation and social reintegration as guiding criteria of correctional enforcement

The first paragraph of article 25.2 of the Spanish Constitution asserts: «*Punishments entailing imprisonment and security measures shall be aimed at re-education and social*

28 PAREJO ALFONSO, L. *Op. cit.*, p. 113.

29 GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. and FLORES GIMÉNEZ, F. *Op. cit.*, p. 8.

30 STC 151/1997, 29 September, FJ 5.

rehabilitation [...]». Far from expressing the aim of the state's punitive mechanism in unequivocal terms, this precept, which was initially intended to be the cornerstone on which to build the legislative framework of the Spanish Prison Law, actually uses rather laconic and confusing wording giving rise to a number of doubts as to the Constitution's exact final intent in this matter.³¹

The fact that article 25.2 is systematised under Section 1 of Chapter 2 of Part I of the Spanish Constitution, which contains fundamental rights, raises the essential question relating to the nature of this provision, i.e. whether it can be regarded as a right of convicted persons. The jurisprudence of the Constitutional Court rejects this idea finding that said precept merely embodies «a mandate from the Constitution to the legislators and to the prison administration to provide guidelines for the enforcement of custodial sentences.»³² The author fully agrees with this evaluation of the Constitutional Court,³³ for various reasons.

Firstly, it should not automatically be inferred from the inclusion of constitutional article 25.2 under Section 1 of Chapter 2 of Part I that the rehabilitation and social reintegration of inmates constitutes a fundamental right. The cited section includes a series of provisions of varying kinds, which –although they in some cases encompass fundamental rights– also include organisational criteria, principles of order, constitutional principles or institutional and procedural guarantees.³⁴

Secondly, the conceptualisation of reintegration and rehabilitation as fundamental rights would entail the impossibility of enforcing prison sentences. One needs to remember that a major part of the aspects relating to order and security would become inapplicable, because they would restrict or prevent the exercise of these presumed rights of constitutional article 25.2.³⁵ A paradigmatic example of this issue are the prison rules on isolating detainees, be it partial as in the case of closed centres or total as in the case of solitary confinement, whose immediate objective is to stop detainees from causing harm.

31 CAROU-GARCÍA, S. *Primer grado penitenciario y Estado de derecho. El estatus jurídico de los reclusos en régimen de máxima seguridad*. Barcelona: Bosch, 2017, pp. 273 ff.

32 STC 299/2005, 21 November, FJ 2.

33 It needs to be highlighted that a large part of criminal law doctrine favours the view that rehabilitation and social reintegration constitute fundamental rights of prisoners. In this sense, see COBO DEL ROSAL, M. and QUINTANAR DÍEZ, M., «Comentario al artículo 25. Garantía penal», in ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. III. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1996, p. 141; MAPELLI CAFFARENA, B. *Principios fundamentales del sistema penitenciario español*. Barcelona: Bosch, 1983, pp. 154 ff; TÉLLEZ AGUILERA, A. «Retos del siglo XXI para el sistema penitenciario español». *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LII. 1999, p. 334.

34 DELGADO DEL RINCÓN, L. «El artículo 25.2 CE: algunas consideraciones interpretativas sobre la reeducación y reinserción social como fin de las penas privativas de libertad». *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º extraordinario. 2004, p. 352.

35 CAROU-GARCÍA, S. *Op. cit.*, p. 277.

Thirdly, full rehabilitation and social reintegration is materially unachievable, meaning that the state could never provide an individual with all the necessary conditions to allow this fundamental right to be truly effective. Rehabilitation as referred to by constitutional article 25.2 applies to action aimed at eliminating certain behaviours or personality traits of the inmate which intervene in their criminal activity. This is to allow subsequent reintegration in their customary social and family surroundings.³⁶ Reintegration, for its part, would encompass the means needed so that the person can lead a dignified life following their release.³⁷ Certain social or cultural deficits undeniably play a relevant role in fostering criminal activity. However, it is illusory to think that the state can guarantee the exercise of a fundamental right that offers relief in this context, since these deficiencies frequently are not of a transitory but rather a structural nature and with root causes that extend beyond the national boundaries of specific state policies. Economic inequalities, lack of employment, or social marginalisation –to mention a few– can be alleviated or mitigated to a certain degree through state action. However, the state cannot abolish them altogether, as they are influenced by global economic and political factors.

Hence, if we disregard rehabilitation and social reintegration as fundamental rights, they can be seen as «a beacon for prison policies within the regulatory framework and during its implementation [...]».³⁸ At the same time, they are more than just a policy statement. They stand as a legally binding mandate for both lawmakers and the prison administration.³⁹

Setting aside the doctrinal and jurisprudential debate over the nature of the constitutional endorsement of rehabilitation and social reintegration of offenders and moving back to the field of national security, it must be mentioned that the stated provisions of constitutional article 25.2 also play a role in this area. One of the classic menaces for the state's indemnity and, by extension, for its citizens stems from crime. That is why crime policy is relevant in this matter. If the purpose of national security consists in mitigating risk to the extent possible, avoiding repeat offenses must form part of the acquis of measures designed for this purpose. In this respect, crime prevention has two facets. On the one hand, early detection of intended criminal action, thereby averting it – in this regard, the work of the security forces and law-enforcement bodies is fundamental. On the other hand, avoiding a repetition of criminal behaviour by previous offenders. At this level, state activity takes on the shape of socially-oriented services (inside and outside of prisons) that are able to provide the offending individual with the required means of assistance to overcome the negative

36 ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F. J. AND RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V. *Reglamento Penitenciario. Análisis sistemático, comentarios, jurisprudencia*. Madrid: Colex, 2009, p. 82.

37 SEGOVIA BERNABÉ, J. L. «Problemática en torno a la reinserción social». *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º 17. 2003, p. 579.

38 See, among others, ruling SSTC 19/1988, 16 February, FJ. 9, and 209/1993, 28 June, FJ 4.

39 CAROU-GARCÍA, S. *Op. cit.*, p. 278.

social or personal circumstances that have had a direct bearing on their criminal activity and that lie beyond the scope of their volitional capacity.

Detention and custody of detainees

Constitutional article 25.2 was drafted in accordance with the *General Prison Organic Law* of 26/09/1979 (*Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria*),⁴⁰ henceforth GPOL. Article 1 of this law assigns the duty of detention and custody of detained, imprisoned or convicted persons to the prison institutions. This precept also confers the goal of rehabilitation and social reintegration of prisoners on the prison service.

The two objectives –reintegration and security– are not always easily compatible. Rather, the whole structure of prison law reveals a tension between them which is closely reflected in the basic pillars of prison activity: regime⁴¹ and treatment.⁴² This tension between the two underlying elements of prison law cannot be resolved by granting one priority over the other. In this sense, article 73.3 of the *Prison Regulations*⁴³ states that «the activities pertaining to treatment and regime, though guided by a principle of specialisation, must be coordinated in due manner.»

As pointed out earlier, the reference of the constitution to the positive aspect of special prevention –social reintegration and rehabilitation– cannot be construed as a subjective right of the convicted person. But neither can it be regarded as constitutional law-making in favour of a specific punitive aim.⁴⁴ This line of argument informs the Constitutional Court's jurisprudence, according to which:

«[...] constitutional article 25.2 does not settle the question regarding how closely or loosely the possible effects of the sentence echo the Spanish Consti-

40 BOE n.º 239, 5 October 1979.

41 According to article 73.1 of the prison regulations «prison regime refers to the set of rules or measures intended to achieve a well-ordered and peaceful coexistence that enables an adequate environment which is conducive to a successful outcome of the treatment as well as the detention and custody of prisoners.»

42 The concept of treatment is explained in article 59 of the GPOL:

«1. Prison treatment comprises all the activities aimed directly at achieving the rehabilitation and social reintegration of convicts.

2. The treatment is intended to be conducive towards the inmate becoming a person that wants and is able to live in compliance with criminal law and to meet their own needs. To this end, building an attitude of self-respect and individual and social responsibility towards their family, fellow citizens and society in general is encouraged to the extent possible.»

43 Royal Decree RD 190/1996, 9 February, which approves the Prison Regulations. BOE n.º 40, 15 February 1996.

44 CAROU-GARCÍA, S. *Op. cit.*, p. 282 ff.

tion's system of values. Neither does the article constitute a blueprint for determining the specific function of the sentence –general prevention, special prevention, retribution, reintegration, etc.– within Spanish criminal law. As confirmed by this court on other occasions, article 25.2 of the Spanish Constitution implies a mandate directed at the prison law-making bodies and their associated administrative bodies to provide guidance on how to put prison sentences into effect (by way of examples, Constitutional Court rulings SSTC 19/1988 and 28/1988), but does not rule that rehabilitation and social reintegration are the only legitimate aims of prison sentences.»⁴⁵

Therefore, the positive and negative sides of special prevention have to be harmonised for the duration of the prison sentence.

Neither would the aims of detention and custody be misplaced within the heterogeneous tool-set used in pursuit of national security. Their effects play out both inside and outside of prisons.

Concerning life inside prison, negative special prevention aims at maintaining the minimum levels of order and security to allow the punitive system to function. This is not reduced to repressive aspects devoid of any ultimate goal. Upholding order inside prison premises contributes to safeguarding such fundamental rights of detainees as have not been restricted by their sentence. The prison population does not lose its status as citizens once the prison threshold is crossed. Thus, convicts continue to enjoy fundamental rights whose protection is entrusted to the state. This statement is not invalidated by the fact that there is a special relationship of subjection between detainees and the prison administration. Prison is a kind of legal microcosm which needs to provide answers to a series of demands which do not exist outside of prisons (security, order, discipline, effectiveness of treatment, etc.). However, one cannot lose sight of the fact that this peculiar prison world is embedded within the general legal framework of the state, and as such needs to respect the principles and rights laid down by the Constitution.⁴⁶

Along this line, article 3 of the GPOL establishes that penitentiary activity has to follow its course respecting the detainees' human personality as well as such rights as are not restricted by their sentence. Likewise, the precept mentioned imposes a duty on the administration to protect the detainees' lives, well-being and health. Therefore, any state action aimed at protecting the freedom, rights and well-being of citizens, as laid down by article 3 of the Act on National Security, also extends to the segment of the population serving prison sentences.

Order and security inside prisons can be threatened by detainees acting alone and whose personality is particularly prone to violence. Likewise, the presence of members

⁴⁵ STC 150/1991, 4 July, FJ 4.

⁴⁶ CAROU-GARCÍA, S. «El principio de legalidad en el Derecho penitenciario español». *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 4, 2017, p. 16.

of organised crime gangs⁴⁷ or of terrorist groups inside Spanish prisons constitutes a serious problem for the internal security of prisons and thus also for the rights of detainees who are not involved in these gangs' activities.

Concerning the reality outside prisons, detention and custody of persons in breach of criminal law constitutes the most visible sign of the commitment of the prison system to defending society. Segregating individuals who have undermined the legal assets of their fellow-citizens contributes to preserving the fundamental right to security and to maintaining social order and peace. In its explanatory memorandum, the GPOL refers to «*the rigour in defending order inside the facilities, which is warranted by the needs arising from internment itself and by the social demand for peace*».

However, it should be borne in mind that detention and custody alone are not enough to safeguard the invulnerability of national security. They need to be combined with an approach to reintegration which –theoretically– reduces the chances of prisoners re-offending after their release. The rehabilitation potential is not realised in all cases. As mentioned before, the successful return of ex-convicts to society is influenced by structural factors, which are beyond the state's control. Moreover, there are cases of ex-convicts who are absolutely recalcitrant to social rehabilitation treatments and who re-offend in full conscience and with undiminished volitional capacity after their release. Even in those extreme cases, prison at least temporarily prevents them from causing harm and thereby protects the fundamental rights of the rest of the population. In such cases, an indeterminate sentence may be more effective, since the mechanisms to review the convict's progress within their treatment programme prevent the release of prisoners convicted for serious crimes, unless there are minimum guarantees that they will not re-offend. Notwithstanding the need to improve certain technical and legal aspects of this type of prison sentence, its regulated use nevertheless allows the constitutional mandate of the reintegrating role of prisons to be combined with the need to protect society from offenders who cannot be reintegrated.⁴⁸

The provisions issued by the prison administration itself, i.e. the instructions of the General Secretariat of Prison Institutions, also refer to this commitment to defending society. Recent years have seen an upsurge in calls for more efforts as a consequence of the emergence of Jihadist terrorism. *Instruction 02/2016 «on the framework programme on intervention in cases of violent radicalisation of Islamist convicts»* points out that this prison programme has a bearing «both on aspects of reha-

47 For repercussions of organised crime on prison security, see: SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D. «Inteligencia criminal y sistemas penitenciarios: algunas reflexiones». *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios sobre Seguridad*, n.º 15, 2014.

48 About indeterminate prison sentences, see: LANDA GOROSTIZA, J. M. «Fines de la pena en fase de ejecución penitenciaria: reflexiones a la luz de la prisión permanente revisable». *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3.ª Época, n.º 18, 2017; ARRIBAS LÓPEZ, E. «Prisión permanente revisable y reinserción social». *Diario LA LEY*, n.º 9144, 2018.

bilitation of convicts and defending the prison institution and society in general.» On the other hand, *Instruction 8/2014, which sets out the «programme for the prevention of radicalisation inside prison facilities»*, highlights among its aims «*supporting the efforts which are taking place on a general level both nationally and internationally to address this form of terrorism and to fight this type of crime in an effective, solidary and coordinated way.*»

Criminal intelligence in prisons

To ensure its effectiveness, state activity aimed at safeguarding the invulnerability of fundamental rights, the constitutional order and international security –which embodies the concept of national security– needs to respond to the principles of efficiency, foresight and prevention, amongst others.⁴⁹ Given the broad scope of the aim of national security, it is necessary to delimit certain areas of special interest. For this reason, article 10 of the Act on National Security considers these areas to be «*those that require specific attention as a result of their basic role in preserving rights and freedoms, as well as citizens' well-being, besides guaranteeing the provision and supply of essential services and resources.*»

As was pointed out in the previous section, the security and rehabilitation objectives of prison are reflected in the action aimed at maintaining national security, since these goals in one way or another affect the fundamental rights of society inside and outside of prisons. Thus, prison must be understood as an area of special interest. The prison system as a whole is one of its instruments, through which the state can address the threats posed by criminal offences.⁵⁰

Prison walls contain a swath of population which reflects different shades of criminal reality, comprising anything from individual delinquency, to organised gangs or terrorist groups with international operating capacities. Detaining and keeping these individuals in prison allows them to be monitored 24 hours a day, thus making it possible to collect a significant amount of data. This is where intelligence comes into play. The concept of intelligence when referring to national security has been defined in different ways. In 1949, Kent⁵¹ regarded it as knowledge –supplied by the intelligence services– which highly-placed civilians and military men must have to safeguard international interests and national welfare. For the Spanish National Intelligence Centre it is «the result of evaluating, analysing, integrating and inter-

⁴⁹ The principles mentioned are set out in art. 4.2 of the Act on National Security, together with those offering guidance on unity of action, sustainability in the use of resources, capacity of resistance and recovery, coordination and cooperation.

⁵⁰ SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D. *Op. cit.*, p. 10.

⁵¹ KENT, S. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton University Press, 2015, pp. 3-10.

preting information».⁵² LLAVADOR PIQUERAS and LLAVADOR CISTERNES⁵³ conceive it as:

«information that has been handled, treated or processed using scientifically suited methods and which is transformed into knowledge that is offered to its intended legal recipients, usually the president of the government or top (civilian or military) government authorities.»

From the three proposed definitions it is apparent that information and intelligence are closely connected, with information constituting the starting point from which to formulate intelligence.⁵⁴

The broad concept of intelligence gives rise to a subcategory: criminal intelligence. According to SANSÓ-RUBERT this is:

«merely a type of intelligence that is useful in obtaining, evaluating and interpreting information and in disseminating the intelligence required to protect and promote national interests of any kind (political, commercial, business) in the face of organised crime, in order to forestall, detect or neutralise those criminal activities, groups or people that jeopardise, threaten or breach the constitutional order or fundamental rights and freedoms, due to their nature, magnitude, foreseeable consequences, degree of danger or ways of operating.»

Criminal intelligence is not allocated to a specific government body; on the contrary, its broad scope, together with its proactive character, warrant the combined efforts of different entities such as security forces and law-enforcement bodies, customs authorities and prison services. The fact that criminal intelligence partly draws on information from within the prison environment must not lead to the confusion of calling it prison intelligence. The latter is restricted to:

«direct or indirect management and protection of the prison system (detainees, infrastructures, classification of prisoners, institutional strategies, prison policies) and the safety of its staff, both inside and outside the facilities, in support of public security initiatives.»⁵⁵

The first time the law explicitly mentioned prisons as part of the state structures aimed at maintaining national security (through their role as sources of information and intelligence) was in 2011. This saw the amendment of the prison regulations

52

53 LLAVADOR PIQUERAS, J. and LLAVADOR CISTERNES, H. *El régimen jurídico de los servicios de inteligencia en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, p. 30.

54 LLAVADOR PIQUERAS, J. and LLAVADOR CISTERNES, H. *Op. cit.*, p. 30.

55 SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D. *Op. cit.*, pp. 11&12.

through Royal Decree 419/2011, 25 of March,⁵⁶ which included the following declaration in its explanatory memorandum:

«The prison system constitutes one of the instruments available to the state in confronting the security threats and risks posed by, in particular, terrorism and organised crime. Together with prosecution and protection activities, prevention demands the drafting of a structured strategy of improvement of the information and intelligence services, as well as an adoption of organisational standards of surveillance, control and intervention to counteract attempts by prisoners to continue their criminal activities within prison facilities.»

The vast majority of information collected in the prison environment is obtained through human sources, i.e. the prisoners themselves. Handling these types of sources inside a closed environment such as a prison has substantial advantages while simultaneously posing serious challenges. On the positive side, there is the fact that the hermetic and regulated character of the prison context facilitates greater control and foresight concerning the process of obtaining information. The prisoners' routine takes place within the different parts of the prison premises. Their authorised prison leaves, if applicable, are known well in advance. In addition, all the prisoners' activities are subject to a specific time-schedule. Therefore, the source can be easily located at all times by those in charge of obtaining information. However, the rigid nature of prison life becomes an obstacle in cases where the process of gathering information requires a higher degree of flexibility.⁵⁷

Interior security measures

The security of prison facilities has traditionally been divided into internal and external security: these are regulated, respectively, in sections I and II of chapter VIII, part II, of the prison regulations.

External security is clearly focussed on the protection of society outside prisons and of the state itself as the custodian of justice. It is concerned with trying to avoid prison breaks, and by extension, the commission of further crimes. This type of security is also applies to ensuring due enforcement, as it is entrusted with seeing to it that sentences and court decisions involving restriction of movement take proper effect.⁵⁸

⁵⁶ Royal Decree R. D. 419/2011, 25 March, which modifies the Prison Regulations, approved by R. D. 190/1996, 9 February. *BOE* n.º 73, 26 March.

⁵⁷ SOLER PRIETO, C. «Aplicación en instituciones penitenciarias de la inteligencia criminal: manejo de fuentes humanas». *VIII Jornadas ATIP Almagro 2014*. Cáceres: ATIP (Asociación de Técnicos Superiores de Instituciones Penitenciarias), 2014, pp. 194 ff.

⁵⁸ FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. and NISTAL BURÓN, J. *Manual de Derecho Penitenciario*. Cizur Menor: Thomson Reuters. Aranzadi, 2012, p. 476.

As laid down by article 63.1 of the prison regulations, competence in this matter rests with the security forces and law-enforcement bodies of Spain's autonomous regions. Although this exterior feature of prison security is clearly tied up with national security, in practice it offers little in the way of information that could be processed into criminal intelligence. In any case, external security strategies and protocols need to be designed on the basis of –among other things– the output of criminal intelligence.

Regarding internal security, the prison administration pursues three goals. Firstly, to ensure the detention and custody of convicts. Secondly, to safeguard the fundamental rights of the prison community, which could be jeopardised inside the prison facilities. For the purposes of this article, prison community is understood not only as convicts and remand prisoners, but also prison staff who work inside the prisons and towards whom the state has a duty of protection. Thirdly, internal security needs to contribute to preventing certain inmates from continuing their criminal activities within prison, or from using the facilities to recruit new members for their criminal organisation. The last two points refer to specific criminal activities, namely organised crime and terrorism, particularly of the Jihadist kind.⁵⁹

Achieving these three goals requires effective strategies to be put in place, with information gathering a crucial condition for their design. The measures regulated by article 65 of the prison regulations are particularly relevant in obtaining useful data for internal security – which also has an undeniable influence on external security, since the aim is to neutralise crime. These measures are specified as: observation of inmates, counting over of prisoners, searches, body checks, inspections, controls, cell changes, adequate allocation of prison or block, and appropriate activities and safeguards for outdoor recreation or day leaves. As can be seen, these actions concern both prisoners as individuals and the prison facilities as a whole.

The variable intensity of these actions depends on the level of danger of the detainees, with higher degrees applied to detainees belonging to terrorist groups, organised crime gangs or those rated as extremely dangerous.⁶⁰ The extent to which the interior security measures are applied is governed by the principles of proportionality and necessity, as well as respect of the detainees' dignity and fundamental rights, as per article 71 of the prison regulations, which article 65.2 itself also refers to. It is vital to set limits to the heightening of security measures. Exacerbating the security aspects inside prisons can have damaging effects. The dynamics operating inside prisons imply continuous repetition of numerous activities, including security-related procedures. The routine that comes with performing surveillance and control tasks can lead to

59 For further reading on prisons as a physical environment for Jihadist terrorist radicalisation and recruitment, see CAROU-GARCÍA, S. «Terrorismo yihadista y prisión: políticas penitenciarias de contención y prevención» in PÉREZ CEPEDA, A. I. (dir.). *Actas del Seminario Internacional El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Salamanca: Ratio Legis, 2017, pp. 197-207.

60 CAROU-GARCÍA, S. *Op. cit.*, p. 171.

a loss of perspective regarding the principles of necessity and proportionality of the measures, since mechanical procedures are averse to adapting to circumstances or context.⁶¹ Moreover, the psychological effects deriving from subjecting inmates to greater control and surveillance have to be considered. If placed under conditions of extreme control, inmates have limited options to exercise their personal autonomy, making them totally dependent on the prison system which in turn can cause them to become dysfunctional in terms of living in society.⁶²

According to the provisions of article 64 of the prison regulations, the competence for executing the measures of internal security lies with the state employees of the prison services. It is understood that this reference covers any civil servant belonging to any of the seven existing corps, i.e. assistants, special corps, healthcare professionals, qualified physicians, technicians and chaplains⁶³. Thus, theoretically, any of these groups could take part in obtaining information for the purpose of generating criminal intelligence. However, in practice this task is mainly restricted to the assistant corps. The codes of ethics or rules of confidentiality that apply to the activities of certain prison staff could be difficult to reconcile with the task of obtaining information from human sources. It needs to be remembered that a total instrumentalisation of detainees as information sources, depriving them of their human condition and their most basic rights, would represent a clear shift towards an understanding of prison law as posited by enemy criminal law.⁶⁴

The third paragraph of article 65 –included by virtue of the reform introduced through Royal Decree RD 419/2011– empowers the prison administration to create specialised groups of civil servants for the purpose of putting the interior security measures into practice. These are the so-called *Control and Monitoring Groups*, which are mainly focussed on prison management of organised and terrorist crime and thus on obtaining relevant data. These groups were created in 2007 through a *Reserved Instruction*. Following the 2011 reform they became an explicit and regulated item of the

61 ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F. J. and RODRÍGUEZ RAMÍREZ, V. *Op. cit.*, p. 222.

62 SHALEV, S. *A Sourcebook on solitary confinement*. Oxford: Oxford University, 2009, pp. 30-31.

63 CAROU-GARCÍA, S. *Op. cit.*, p. 173.

64 The controversial model of enemy criminal law goes back to JAKOBS, G., «Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutverletzung». *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, n.º 97, 1985, pp. 751 ff. The amount of literature relating to this topic is colossal. To cite only a few studies: CANCIO MELIÁ, M. «De nuevo: ¿"Derecho Penal" del enemigo?» IN JAKOBS, G. and CANCIO MELIÁ, M. *Derecho penal del enemigo*. Madrid: Civitas, 2003, pp. 57 ff.; SILVA SÁNCHEZ, J. M. *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. Madrid: Civitas, 2001, pp. 163 ff.; Gracia Martín, L. «Sobre la negación de la condición de persona como paradigma del "derecho penal del enemigo"». *Revista General de Derecho Penal*, n.º 2. 2004; PORTILLA CONTRERAS, G. «El derecho penal y procesal del "enemigo". Las viejas y nuevas políticas de seguridad frente a los peligros internos-externos», in ZUGALDÍA ESPINAR, J. M. and LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, J. (coords.). *Dogmática y Ley penal. Libro homenaje a Enrique Bacigalupo*, vol. I. Madrid: Marcial Pons, 2004.

law. A *Central Group for the Coordination, Reception and Transmission of Information* was created as a coordinating body at *Central Services* level. Its mission is focussed on processing and integrating all the information sent by the *Centres* in order to obtain intelligence and to manage dissemination of the information to the units and areas involved.⁶⁵

File on detainees under special supervision

The primary target of the *Control and Monitoring Groups*’ work are those detainees who are in one way or another related to one of the principal threats for national security, namely organised and terrorist crime⁶⁶. Information relating to these convicts is systematically stored and ordered in the File on Detainees under Special Supervision (henceforth FoDuSS).

The creation of this file as well as its later amendments at a legislative level responds to the security challenges faced by the prison administration as a result of new forms of crime.⁶⁷ In 1989, a special monitoring and control programme was set in motion through *Administrative Circular* (henceforth AC) of 13 November 1989, targeted at detainees with links to armed gangs. Two years later, AC 06/03/1991 extended this programme to two further groups of prisoners: detainees considered especially dangerous under article 10 of the general prison law; and detainees linked to organised drug trafficking activities.⁶⁸ AC 06/03/1991 requires that all data obtained be classified within a single file,⁶⁹ thus giving rise to the FoDuSS file. In 1996 the prison administration engaged in harmonising the dispersed regulatory content of the FoDuSS by reason of the fourth *Transitory Provision* of the prison regulations. This revision is set down by *Instruction 21/1996*.

65 SOLER PRIETO, C. *Op. cit.*, p. 202; COMISIONES OBRERAS. *Informe sobre la situación actual de las instituciones penitenciarias*. 2016, p. 23.

Available on www.fsc.ccoo.es/dce0084362d95f6e112a21f118a82453000050.pdf. Consulted on 30/04/2019.

66 The challenge posed for national security by organised crime and terrorism is clearly reflected in the 2018 Annual Report on National Security.

Available on <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala.../informe-anual-seguridad-nacional-2018>. Last consulted 30/04/2019.

67 More on the regulatory developments concerning the FoDuSS file, see CAROU-GARCÍA, S. «La controvertida historia del Fichero de Internos de Especial Seguimiento: desde su nacimiento hasta la actualidad», in GONZÁLEZ GARCÍA, A. and FERNÁNDEZ BERMEJO, D. (coords.). *Cuestiones penitenciarias actuales. Criminología, derecho y práctica*. Madrid: Centro de Estudios Financieros, 2018, pp. 91-98.

68 ARRIBAS LÓPEZ, E. «Fichero de Internos de Especial Seguimiento (FIES) y régimen cerrado». *La ley penal: Revista de Derecho penal, procesal y penitenciario*, n.º 72. 2010, p. 193.

69 ARRIBAS LÓPEZ, E. *Op. cit.*, p. 194.

The fact that being included in the FoDuSS file leads to a restriction of rights has been the subject of several court cases. In 2009, the Spanish High Court ruled on the administrative regulation of the FoDuSS file. On 17 March 2009, the High Court ruling issued by the *Chamber for Contentious Administrative Proceedings* declared void the controversial subsection one of Instruction 21/1996, entitled «Security and control norms and norms on the prevention of incidents relating to highly disruptive and/or maladjusted detainees». In the resolution mentioned, the High Court concluded (legal basis 2) that the extent to which rights were affected by this subsection «oversteps the remit and purpose of the *administrative or organisational regulations* by entering the domain reserved to the law and its executive regulations, the latter having been drafted incorporating guarantees and disclosure requirements which the former lack.»

It needs to be said that the decision of the High Court does not question the inherent legality of the FoDuSS file as an instrument to gather and systematically order information. In the author's opinion it is not legally reprehensible to create an administrative file to compile data on convicts who are potentially destabilising for the prison order. Its existence is currently legally permissible under the provisions of chapter III of part II of the prison regulations – titled «protection of personal data in prison files». Furthermore, it is supported by the specific regulation for the protection of personal data, as laid down by Organic Law 3/2018 of December 5 on the *Protection of Personal Data and the Guarantee of Digital Rights*.⁷⁰ These two regulations are also underpinned by Order 1202/2011 of the Interior Ministry of May 4, regulating the Ministry's files containing personal data. On the other hand, article 6.4 of the prison regulations clears up any doubt as regards possible interference of the FoDuSS file with the prison regime currently applied:

«The prison administration is entitled to create files on detainees for the purpose of ensuring the security and correct functioning of the facility, as well as detainees' well-being. Being included in this file alone shall under no circumstance imply a different prison regime from that which legally applies.»

The current administrative regulation of the FoDuSS file can be found under Instruction 12/2011 which structures the file around five groups:⁷¹

- FoDuSS 1 CD (direct control) includes particularly disruptive and dangerous detainees, leaders and instigators of very serious disturbances of the prison regime with risks for the lives and well-being of prison staff, authorities, other inmates or external staff, whether inside or outside the prison, or during transfers, judicial proceedings or other procedures. The characteristics of these de-

⁷⁰ BOE n.º 294, 6 December 2018.

⁷¹ CAROU-GARCÍA, S. «La controvertida historia del Fichero de Internos de Especial Seguimiento: desde su nacimiento hasta la actualidad». *Op. cit.*, pp. 94 ff.

tainees concur with those established by article 91.3 of the prison regulations, which justify reallocation to special departments.

- FoDuSS 2 DO (organised crime) includes a more precise definition of the detainees it encompasses. It refers to detainees sentenced in relation with crimes committed within criminal organisations or groups, in accordance with the concepts established by articles 570 “bis” and “ter” of the Criminal Code,⁷² «both in the case of independent offences related to participation in the same, and in the case of offences whose classification specifically includes a subtype of aggravation on the grounds of membership of an organisation. It also includes detainees who present a high risk due to their links to illegal organisations.»
- FIES-3 BA (armed gangs) comprises convicts «sentenced for links to armed gangs or terrorist organisations, and those who, according to reports from security forces, collaborate with or support such groups.» The reference to reports from security forces should be highlighted. This is not the case in the description of the other groups included in the FoDuSS file, which refer to crimes that have led to prison sentences and which have therefore been verified in court.
- FIES-4 FS (*Security Forces and Prison Staff*) includes detainees that belong or have belonged to these occupational groups, as certain precautions are required during their confinement.
- FIES-5 CE (*Special characteristics*) comprises a heterogeneous group of detainees whose common denominator is the need for special monitoring for security reasons. It is made up of:
 - a) «Detainees with a prison record of elevated disruptiveness, escapes and severe violence.»
 - b) «Perpetrators of serious crimes against persons or serious sexual offences, or crimes related to corruption having given rise to great social alarm.»
 - c) «Belonging to or linked with violent organisations or groups.» The reference to the vague concept of violent organisations or groups allows this category to be applied to those detainees who do not exactly fit the FIES-2 DO and FIES-3 BA groups.
 - d) «Convicts who –without having been tried or convicted for Islamist terrorism– stand out on account of their radical fanaticism, their affinity to the terrorist ethos, or as leaders or members of groups exercising pressure on or recruiting other inmates within the prison premises.» This group matches those classed as Group B and Group C by *Instruction 8/2014* –which regulates the New Programme for the prevention of radicalisation inside prisons– which were later renamed by *Instruction 2/2016* as FIES B and FIES C (this instruction lays down the framework programme on intervening in cases of violent radicalisation of Islamist detainees).

72 Organic law 10/1995, 23 November, of the Spanish Criminal Code. *BOE* n.º 281, 24 November, 1995.

- e) «Persons convicted by the International Court of Justice.»
- f) «Persons collaborating with the justice system against terrorist groups or other criminal organisations.» Similarly to FIES-4 FS, this item embodies a protective purpose, as these inmates can be exposed to acts of revenge by the criminal groups they have helped to bring to justice.

Conclusions

Apart from a few laudable exceptions, the subject of prisons has constantly been neglected by academic research, particularly by studies originating from a legal science environment. Most studies have focussed on the reintegration and rehabilitation of convicts. Although the need for reintegration and rehabilitation as part of the operating strategies of prisons is unquestionable, it is equally clear that prisons have further-ranging potential which deserves a doctrinal analysis. This is the case of the significance and role of prison enforcement in national security within a democratic and lawful state.

Article 3 of the Act on National Security defines national security as «state action targeted at protecting the freedom, rights and well-being of citizens; at guaranteeing the defence of Spain and its constitutional principles and values; and at contributing together with our partners and allies to international security in compliance with the commitments undertaken.» The norm adopts a widening approach which hints at a dynamic, global and interdisciplinary perspective. This approach acknowledges that the prison system has a certain potential that can be harnessed by the state in meeting the difficult challenge posed by national security.

National security could be defined as a collective expression of the fundamental right to security, as enshrined in article 17 of the Spanish Constitution. Theoretically, this right is defined as the minimum state of normality necessary to effectively implement the rights of the individual. Thus, security is an indispensable condition for the preservation of the constitutional order (which in turn acts as a bulwark for the remaining rights) and ultimately of personal freedom.

The purposes attributed to prison by the Spanish law are reflected in the realm of national security and are fully compatible with it. Social reintegration and rehabilitation, seen as the guiding principles of prison sentence enforcement and laid down by constitutional article 25.2, also have an influence in this context. If national security is tasked with averting to the extent possible risk-generating factors (crime amongst them), avoiding repeat criminal behaviour –as pursued by reintegration and rehabilitation– must form part of the range of measures deployed to achieve this. On the other hand, article 1 of the GPOL entrusts the prison service with the detention and custody of detainees, prisoners and convicts. This activity also contributes to safeguarding national security inside and outside of prisons. As an expression of special negative prevention, it aims to maintain a certain level of order and security inside prisons required to protect such fundamental rights as are not restricted by the

detainee's sentence and whose protection is entrusted to the state. The prison population does not lose its status as citizens upon entering prison. Detainees continue to enjoy such fundamental rights as do not stand in the way of enforcing their prison sentence. Therefore, all state action geared towards protecting the freedom, rights and well-being of citizens, as defined by article 3 of the Act on National Security, also includes those citizens serving prison sentences. In this sense, it should be remembered that coordinated action of criminal organisations inside prison facilities can put the lives or physical well-being of the other inmates at serious risk. As regards the situation outside prison, segregating individuals who have violated legally protected interests of their fellow citizens contributes to upholding the fundamental right to security, as well as social order and peace.

A fine balance needs to be struck between detention, custody, reintegration and rehabilitation in order to contribute effectively to national security.

In terms of generating criminal intelligence –an aspect which is inexorably linked to national security– prison services could potentially play a valuable role. Detention and custody allow 24-hour monitoring of inmates, thus allowing significant volumes of information to be gathered. In this sense, prison can be regarded as a channel for obtaining data which, once analysed, gives rise to criminal intelligence. The vast majority of information extracted from the prison environment comes from human sources, i.e. the inmates themselves. Applying the measures cited under article 65 of the prison regulations (aimed at maintaining internal security in prisons) yields numerous clues on the various kinds of criminal activities. However, any far-reaching use of these measures is limited by the principles of proportionality and necessity, as well as the respect for dignity and fundamental rights. The role of inmates as human sources of information must be limited by the respect for their rights. As citizens, inmates are still entitled to inalienable rights which the state has the duty to protect. For this reason, any information requirements derived from maintaining national security must be balanced with the inmates' condition of human beings and holders of rights that can be made effective against state action. The opposite would lead to an instrumentalisation of inmates for the sake of achieving a security objective more akin to interpretations of prison law that hark back to enemy criminal law.

It is the members of the Assistants Corps who are tasked with obtaining information (with relevance for national security) from within the prison environment. Assigning other prison staff members to information-gathering could infringe professional secrecy requirements or codes of ethics which regulate the different occupational areas. Training of prison staff entrusted with gathering data is essential. This must cover not only the techniques involved in handling human sources of information, but also the legal limits of this activity. It should be remembered that any action designed to maintain national security and hence protect the state from harm loses its legitimacy if the action itself undermines the basic pillars of the constitutional order.

The information obtained from inmates is systematically classified, stored and ordered in the FoDuSS file. Its existence is legally permissible under the provisions of

chapter III of part I of the prison regulations –titled «Protection of personal data in prison files»– as well as the specific regulations on personal data protection, as laid down by Organic Law 3/2018, of December 5, on the Protection of Personal Data and the Guarantee of Digital Rights.

The all-encompassing concept of national security, as outlined by article 3 of the Act on National Security, extends to many areas, including the prison system, which –due to its special characteristics as a *total institution*⁷³ – offers optimal conditions to contribute to the protection of the democratic state and the rule of law. However, it must always be remembered that the prison environment does not form a kind of legal limbo; i.e. all fundamental rights articulated by the Constitution and fully elaborated by domestic law apply. Therefore, national security and the inviolability of prisoners' rights have to be harmonised to avoid overzealous security efforts encroaching on the democratic values they are supposed to protect.

References

- ARMENTA GONZÁLEZ-PALENZUELA, F. J. and RODRÍGUEZ RAMIREZ, V. *Reglamento Penitenciario. Análisis sistemático, comentarios, jurisprudencia*, Madrid: Colex, 2009.
- ARRIBAS LÓPEZ, E. «Prisión permanente revisable y reinserción social». *Diario La Ley*, n.º 9144. 2018.
- BALLESTEROS MARTÍN, M. Á. *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Madrid: Ministry of Defence, 2016.
- BECK, U. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós 2006.
- CABELLO, A. M. and HORMIGOS RUIZ, J. «La sociedad del riesgo y la necesidad moderna de seguridad». *BARATARIA, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, n.º 7. 2005-2006.
- CANCIO MELIÁ, M. «De nuevo: ¿"Derecho Penal" del enemigo?» in Jakobs, G. and Cancio Melia, M. *Derecho penal del enemigo*. Madrid: Civitas, 2003.
- CAROU-GARCÍA, S. «El principio de legalidad en el derecho penitenciario español». *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 4. 2017.
- CAROU-GARCÍA, S. «La controvertida historia del Fichero de Internos de Especial Seguimiento: desde su nacimiento hasta la actualidad», in González García, A.

73 Prison constitutes one of the paradigmatic examples of that which Goffman called a total institution, i.e. a «place of residence or work where a large number of people in the same situation and isolated from society for a significant length of time share a daily, formally supervised routine in their confinement.» See GOFFMAN, E. *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu, 1970, p. 13.

- and Fernández Bermejo, D. (coords.). *Cuestiones penitenciarias actuales. Criminología, derecho y práctica*. Madrid: Centro de Estudios Financieros, 2018.
- CAROU-GARCÍA, S. «Terrorismo yihadista y prisión: políticas penitenciarias de contención y prevención» in PÉREZ CEPEDA, A. I. (dir.). *Actas del Seminario Internacional El terrorismo en la actualidad: un nuevo enfoque político criminal*. Salamanca: Ratio Legis 2017.
- CAROU-GARCÍA, S. *Primer grado penitenciario y Estado de derecho. El estatus jurídico de los reclusos en régimen de máxima seguridad*. Barcelona: Bosch 2017.
- COBO DEL ROSAL, M. and QUINTANAR DÍEZ, M. «Comentario al artículo 25. Garantía penal», in ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. III. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1996.
- COMISIONES OBRERAS. *Informe sobre la situación actual de las instituciones penitenciarias*, 2016. Available at www.fsc.ccoo.es/dceo084362d-95f6e112a21f118a82453000050.pdf. Consulted 30/04/2019.
- DELGADO DEL RINCÓN, L. «El artículo 25.2 CE: algunas consideraciones interpretativas sobre la reeducación y reinserción social como fin de las penas privativas de libertad». *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º extraordinario. 2004.
- FERNÁNDEZ ARÉVALO, L. and NISTAL BURÓN, J. *Manual de Derecho Penitenciario*. Cizur Menor: Thomson Reuters. Aranzadi, 2012.
- FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, A. «Ciberamenazas a la Seguridad Nacional», en GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. and CUERDA ARNAU, M. L. (dirs.). *Nuevas amenazas a la seguridad nacional : terrorismo, criminalidad organizada y tecnologías de la información y la comunicación*. Valencia: Tirant lo Blanch 2013.
- GARCÍA SERVET, R. C. «Introducción general». *Documentos de Seguridad y Defensa*, n.º 63. 2014.
- GOFFMAN, E. *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu 1970.
- GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. and Flores Giménez, F. «Una metodología para el análisis de las amenazas a la seguridad, la evaluación de las respuestas y su impacto sobre los derechos fundamentales». *Cuadernos de Estrategia*, n.º 188. 2017.
- GRACIA MARTIN, L. «Sobre la negación de la condición de persona como paradigma del “derecho penal del enemigo”». *Revista General de Derecho Penal*, n.º 2. 2004.
- JAKOBS, G. «Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutverletzung». *Zeitschrift für die gesammte Strafrechtswissenschaft*, n.º 97. 1985.
- KENT, S. *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton University Press 2015.

- LANDA GOROSTIZA, J. M. «Fines de la pena en fase de ejecución penitenciaria: reflexiones a la luz de la prisión permanente revisable». *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3.^a Época, n.º 18. 2017.
- LASWELL, H. *National Security and Individual Freedom*. New York: Mc Graw-Hill Book 1950.
- LLAVADOR PIQUERAS, J. and LLAVADOR CISTERNES, H. *El régimen jurídico de los servicios de inteligencia en España*. Valencia: Tirant lo Blanch 2015.
- LUSTGARDEN, L. and LEIGH, I. *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*. New York: Oxford University Press 1994.
- MAPELLI CAFFARENA, B. *Principios fundamentales del sistema penitenciario español*. Barcelona: Bosch 1983.
- MASLOW A. H. *Motivación y personalidad*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos 1991.
- MOLOEZNIK, P. «Seguridad Nacional», in Díaz Fernández, A. M. (dir.). *Conceptos fundamentales de inteligencia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.
- MORALES MORALES, S. «La resiliencia en el marco del sistema de seguridad nacional». *Cuadernos de Seguridad y Defensa*, n.º 77. 2018.
- PAREDES CASTAÑÓN, J. M. «La seguridad como objetivo político-criminal del sistema penal». *Eguzkilore*, n.º 20. 2006.
- PAREJO ALFONSO, L. «Sobre el binomio libertad y seguridad en el derecho». *Iusta*, n.º 45, 2016.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. «La Constitución española y la seguridad», in Cavino, M., Losano, M. G. and Tripodina, C. (edit.). *Lotta al terrorismo e tutela dei diritti costituzionali, Atti del Convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo. Alessandria, Università degli Studi, 9 maggio 2008*. Torino: Giappichelli 2009.
- PORTILLA CONTRERAS, G. «El derecho penal y procesal del “enemigo”. Las viejas y nuevas políticas de la seguridad frente a los peligros internos-externos», in ZUGALDÍA ESPINAR, J. M. and LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, J. (coords.). *Dogmática y Ley penal. Libro homenaje a Enrique Bacigalupo*, vol. I. Madrid: Marcial Pons 2004.
- SANSÓ-RUBERT PASCUAL, D. «Inteligencia criminal y sistemas penitenciarios: algunas reflexiones». *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios sobre Seguridad*, n.º. 15. 2014.
- SANZ Y CALABRIA, A. «¿Por qué a la señora María le importa un rábano la estrategia de seguridad nacional?». *Documentos de Seguridad y Defensa*, n.º 63. 2014.
- SEGOVIA BERNABÉ, J. L. «Problemática en torno a la reinserción social». *Cuadernos de Derecho Judicial*, n.º 17. 2003.

SHALEV, S. *A Sourcebook on solitary confinement*. Oxford: Universidad de Oxford 2009.

SILVA SANCHEZ, J. M. *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. Madrid: Civitas 2001.

SOLER PRIETO, C. «Aplicación en instituciones penitenciarias de la inteligencia criminal: manejo de fuentes humanas». *VIII Jornadas ATIP Almagro 2014*. Cáceres: ATIP (Asociación de Técnicos Superiores de Instituciones Penitenciarias), 2014.

TÉLLEZ AGUILERA, A. «Retos del siglo XXI para el sistema penitenciario español». *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, vol. LII. 1999.

Submitted: May 6, 2019.

Accepted: June 19, 2019.

José Luis Juan Conesa
Pre-Doctoral Researcher, University of Murcia

Email: joseluis.juan@um.es

North Korea and the United States: An analysis from the theory of international relations.

Abstract

Tensions between the United States and North Korea have grown considerably since the arrival of the Trump Administration to power, forcing the Security Council to impose heavy-hitting sanctions on the Korean regime since it has continued with its nuclear programme, thus giving rise to an exchange of declarations that some are predicting as the preamble to a nuclear war. While the behaviour of these two international actors is generally limited to a purely psychological analysis in the media and even in the reaction of some political leaders, here we will try to explain from the perspective of the theory of international relations

Keywords

North Korea, United States, Kim Jong-un, Donald Trump, Nuclear Weapons, International Relations.

To quote this article:

CAROU GARCIA, S. «North Korea and the United States: An analysis from the theory of international relations». *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*, n.º 14. 2019, pp. 305-358.

Introduction

«The US has great strength and patience. But if it is forced to defend ourselves or our allies, we will have no choice but to totally destroy North Korea», Donald Trump said in his speech to the 72nd United Nations General Assembly in September 2017¹. An inflammatory speech, which has not escaped criticism; some analysts have even described it as unprecedented, since the US president threatened the complete destruction of a UN member in the very podium of the Assembly². This was not the first time the US leader had threatened North Korea. Weeks earlier, he said that if necessary, he would respond with “fire and fury»³.

Ever since North Korea conducted its first nuclear test in 2006, the escalation of the conflict, especially between Pyongyang and Washington, has been steadily on the increase⁴. However, tensions between North Korea and the United States started decades ago, when the division of the Korean peninsula into two states after World War Two led to a socialist state in the north and a capitalist state in the south. The war between the two Koreas in 1950 led to this division and the protection that the United States granted to Seoul, which has survived to the present day⁵. Four US administrations in recent times (Clinton, Bush, Obama and Trump) have had to deal with the problem of North Korean nuclear proliferation, mutually accusing each other of the mistakes made⁶. George Bush was quick to impose sanctions on the then regime of Kim Jong-Il. Barack Obama, for his part, opted for “strategic patience” seeking a cooling of existing tensions that failed to bring any tangible success. Since coming to power, however, the Trump Administration has shown its willingness to

1 Appointments Presidential actions legislation disclosures? the White House Office of the press secretary for immediate release September 19, 2017. Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly, *The White House*, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/09/19/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly>.

2 MILANOVIC, M. «So has this ever Happened Before?». *EJIL TALK!*, 19.09.2017, available at: <https://www.ejiltalk.org>.

3 SEVASTOPULO, D. y DONNAN, S. «North Korea nuclear test raises challenges for Trump». *Financial Times*, 03.09.2017, available at: <https://www.ft.com>.

4 Although, as is widely known, the conflict dates back a long way and Pyongyang's flirtations with nuclear weapons were already evident in 1993 when it threatened to withdraw from the Nuclear Non-Proliferation Treaty.

5 Although Washington and Seoul disagree in their assessment of the threat. South Korea fears war on the Korean peninsula, while the United States is especially concerned over nuclear proliferation. (GUNTHER, H. y SUH, E. «Caught in the middle or mediating from the middle» en GUNTHER, H. y MEIER, O. *Facets of the North Korea Conflict: Actors, Problems and Europe's Interest*. Berlín: German Institute for International and Security Affairs, 2018, 18).

6 WINNEFELD, J. y MOREL, M. «Realism and North Korea». *Harvard Kennedy School. Belfer Center for Science and International Affairs*. 30.03.2017, available at: <https://www.belfercenter.org>.

take action and has even criticised the Obama administration's strategies. At the end of 2017 there were exchanges of declarations, with verbal threats and attacks from both sides, which suggested the possibility of imminent conflict. The trigger, on that occasion, was a test-flight with ballistic missiles that flew over Japan unleashing chaos for hours.⁷ (Tokyo warned its inhabitants to seek refuge from the possibility of an attack that never occurred; schools and public transport services were suspended). Kim Jong-un, meanwhile, did not shrink from the threats of «total destruction» and declared:

«...I will surely and definitely tame the mentally deranged US dotard with fire [Donald Trump] [...] Now that Trump has insulted me and my country in the eyes of the world, and made the most ferocious declaration of a war in history [North Korea] is seriously considering the highest level of hard-line countermeasure»⁸.

In the wake of these statements, more characteristic of opponents in a «B» movie than two Heads of State, there was much discussion as to whether we were on the verge of a new nuclear confrontation⁹. Particularly surprising were the comments of some world leaders who described Kim Jong-un's behaviour as if it were a product of some form of madness. Donald Trump, in a leaked conversation with the President of the Philippines, stated: «We can't let a madman with nuclear weapons run on the loose like that». And Duterte replied that his mind was «not working well¹⁰. The former Australian Prime Minister, John Howard, noted that Jong-Un was “an irrational leader” and “we should be worried”¹¹. Others, such as the former Prime Minister of Singapore, branded the North Korean regime a “psychopath”¹². Many Americans, in fact, as *Politico Magazine* states, have the impression that North Korea is a crazy country, led by a madman seeking global destruction¹³. 77 % of Americans even believe that Pyongyang is capable of launching a nuclear missile against the United States,

7 ESPINOSA, J. «Diez minutos para ponerse a salvo en Japón de los misiles norcoreanos». *El Mundo*, 29.08.2017, available at: <http://www.elmundo.es>.

8 «Kim Jong-un amenaza con “domar con fuego al viejo chocho” de Trump». *El País*. 04.10.2017, available at: <https://elpais.com>.

9 For example, this debate: RATNER, E., SMITH, S. y SNYDER, S. y ROSE, G. «What the U.S. Can Do About North Korea». *Foreign Affairs*. 10.08.2017, available at: <https://www.foreignaffairs.com>.

10 «Trump calls Kim Jong-un “a madman with nuclear weapons” in a leaked conversation with Duterte». *RT*. 24.05.2017, available at: <https://actualidad.rt.com>. And this was not the only time that the American president described Kim Jong-un in these terms. In September, following missile tests, he claimed he was a madman who didn't mind killing his own people.

11 «Kim Jong-un is an “evil”, “irrational” leader and we should be worried: John Howard». *ABC News*. 31.08.2017, available at: <http://www.abc.net.au>.

12 «El líder norcoreano es un pobre viejo fofo». *ABC*. 02.12.2010, available at: <http://www.abc.es>.

13 WOLFSTHAL, J. B. «Why Kim Kim Jong-un Isn't Afraid of Donald Trump». *Politico Magazine*. 29.08.2017, available at: <http://www.politico.com>.

a view that has spread to part of the western world¹⁴. The truth is that Kim Jong-un has not done anything to alleviate this kind of panic; in fact he actually stated that they would soon have intercontinental ballistic missiles capable of reaching the United States (according to some analysts, their missiles could already reach North America)¹⁵. The US Secretary of State, Rex Tillerson, has responded to these claims by suggesting that they could carry out a pre-emptive strike. The hermetic nature of the North Korean regime has also endorsed this aura of madness. Nor has the Western press been slow to exaggerate behaviour patterns with accounts of purges or unorthodox methods of execution, such as when it was erroneously claimed that the North Korean leader had thrown his uncle to the dogs; the story was a «hoax» created by a Chinese satirical website, but reproduced by all Western media which seems to take for granted such forms of lunatic behaviour on the part of the North Korean regime¹⁶.

However, 2018 presented us with an unexpected scenario. Insults and paranoia gave way to understanding. We were confronted with statements (even ones that could be described as affectionate) between Donald Trump and Kim Jong-un. We witnessed summits that appeared to be designed to come up with a solution, as if everything previously expressed was just a bad dream. So what happened?

The truth is that the conduct of international stakeholders has not always responded to the dictates of reason. In fact, according to a former Palestinian minister, George W. Bush once said that he invaded Iraq because God told him to¹⁷. But is Kim Jong-un someone who in all circumstances is engaging in irrational acts that jeopardize the survival of his country? Or is there another answer to the tug-of-war between the North Korean leader and the Security Council and the international community? Why is there room for consensus now? Some say that it is impossible to understand what North Korea is doing and that war between Washington and Pyongyang is highly probable¹⁸. We will try, nonetheless, to find an answer in the Theory of International Relations and in the recent history of the small Asian country both to the violent rhetoric of past decades and to the current situation.

14 «CNN poll: Two thirds of Americans see North Korea as a very serious threat». *CNN*. 08.08.2017, available at: <http://cnnespanol.cnn.com>.

15 GUNTHER, H. y MEIER, O. «Interests, Interdependencies and a Gordian Knot» in GUNTHER, H. y MEIER, O. *Op. cit.*, p. 7; GILSINAN, K. «North Korean Nukes and the Grand International-Relations Experiment in Asia». *The Atlantic*. 18.03.2017, available at: <https://www.theatlantic.com>; BENDIX, A. «122 Nations Approve 'Historic' Treaty Banning Nuclear Weapons». *The Atlantic*. 08.07.2017, available at: <https://www.theatlantic.com>.

16 «De la jauría de perros que mató a su tío, a la amante resucitada: leyendas y verdades de Corea del Norte». *ABC*. 10.02.2016, available at: <http://www.abc.es>.

17 «Dios me pidió acabar con la tiranía de Irak». *El País*. 08.10.2005, available at: <https://elpais.com>.

18 MURRAY, R. «IR Theory and the DPRK». *E-International Relations*. 10.04.2013, available at: <http://www.e-ir.info>.

Theories of international relations have evolved over time, a logical occurrence if we consider that relations and conflicts between states are ever-changing, adjusting to man's technological, cultural and social advances. A century ago the North Korean issue could not have been dealt with by analysts, because the devastating effects of nuclear weapons had not been proven. Thus, traditionally, there are two basic frameworks to the theories of international relations: realism and rationalism¹⁹.

In general, rationalism recognises that situations of violence, inherent in life, can be avoided through understanding, dialogue and negotiation. These give a relevant role to the agreements reached between states, international Law and international organisations. Immanuel Kant, exponent of this school of thought (along with others such as Plato, Vitoria or Kelsen), understood that states with common democratic values, did not go to war against each other and that there could be no better scenario for relations than common understanding²⁰. Applying these assumptions to the present day, it is evident that the UN, through the Security Council and the General Assembly, would have a fundamental role in resolving disputes between states.

Realists, however, take a more pessimistic view. They understand, unlike rationalists, that war is inevitable. In the view of Hobbes, it is the «state of nature», a confrontation of everything versus everything that is inherent in the human race²¹. From this perspective, states are motivated by their own interests in an anarchic world and international organisations promote the interests of the most powerful or influential countries and do not have the capacity to resolve conflicts equitably. Aristotle, Hegel, Machiavelli or Vattel are some examples of realistic authors. This is a theory that became relevant after the outbreak of World War Two. The interwar period, which followed the conclusion of the First World War, was used to create a League of Nations with rules agreed between the powers, which sought to avoid a new conflict on a large scale. However, these rationalist initiatives, with the creation of international organisations and common rules, proved insufficient and the world entered a fresh global war years later, with consequences for the civilian population as serious as the previous one. This encouraged the thesis of those who viewed such pacts as inadequate and failing to reflect the reality and anarchy of international relations. Logically, these two categories (realism and rationalism) are insufficient to describe all the theories developed since then –functionalism, neo-realism, theories of interdependence, etc.– but they do serve as a general framework for analysing North Korean behaviour.

¹⁹ On international relations theories, see: GARCÍA PICAZO, P. *Teoría breve de las relaciones internacionales ¿Una anatomía del mundo?* Madrid: Tecnos 2013.

²⁰ See: KANT, I. *Hacia la paz perpetua. Un diseño filosófico*. Madrid: Ediciones Alamanda, 2018.

²¹ See: HOBBS, T. *Leviatán*. Madrid: Editora Nacional 2008.

North Korea's foreign policy in the light of Waltz's neo-realism

Among the realists, the American Kenneth Waltz, who developed highly controversial theories that were strongly criticised in the US, is especially relevant. Waltz analyses the world after the Second World War from what he himself described as a realistic perspective; in his view, agreement, is not the best option to solve the innumerable political conflicts that the world presents. As is well known, the World War Two and the creation of the United Nations gave way to a world described as bipolar in which the two major powers, the United States and the USSR, disputed power. Two totally opposite models faced each other: American economic liberalism, typical of the Western world, and Soviet socialism.

The coexistence of the two powers did not lead to direct armed conflict, but it did lead to blockades in the Security Council (the use by both powers of the abusive veto privilege) and proxy wars (in which both powers supported their governments or related armed groups in different parts of the world²²). However, if there is one thing that characterised this Cold War, it was the constant threat of nuclear conflict. At the end of World War Two, the USSR managed to develop nuclear weapons in defiance of US dominance. Both powers began an arms race, which would later spread into space (generating costs that, according to some, the USSR could not afford), in order to defeat their opponent. Finally, with the fall of the Berlin Wall and its disintegration, the USSR lost the battle. Capitalism prevailed over communism. Having defeated its enemy, the United States therefore emerged at the beginning of the 1990s as an unrivalled, dominant power.

Waltz understands that, despite the tensions (which became more evident than ever in Cuba's missile crisis), the United States and the USSR avoided direct armed conflict for decades. And, therefore, a perfect balance existed. This situation of equilibrium was achieved by the fear shared by both sides of unleashing a major tragedy with the exchange of nuclear warheads. In other words, it was the nuclear bombs, and their indiscriminate effects, that guaranteed that neither party would want to enter into armed conflict (at least not directly), thus creating a balance of forces between the two contenders. Waltz, therefore, believes in the paradox of the work of nuclear bombs as a pacifying force. And he doesn't stop at analysing the case of the Cold War²³.

Waltz relates this to the conflict between India and Pakistan. The two neighbouring countries are in a state of permanent tension. In fact there were border skirmishes recently, allegedly carried out by terrorist groups coming from Pakistan, to which India

22 Like U. S. support for the contras in Nicaragua; or Russian support for the Afghan government while the U. S. helped the mujahideen, who paradoxically would form the Taliban that the Bush Administration would fight. Or, as it happens, Korea's own war in 1950.

23 WALTZ, K. «Why Iran Should Get the Bomb. Nuclear Balancing Would Mean Stability». *Foreign Affairs*. Julio/agosto, 2012, pp. 2-5 (p. 2).

replied²⁴. Going back in time, following decolonisation, the two countries clashed in the conflict with Bangladesh. However, Waltz reminds us that from the moment they got nuclear bombs (both Pakistan and India, have this capacity, although it is not of major concern nor does it feature in the media), they have avoided direct conflict and the situation is peaceful, as was the case with the Cold War²⁵.

The last scenario Waltz analysis is the Middle East and the proliferation of nuclear weapons by Iran, which has been seen as a threat to the wider international community. A case similar to North Korea, with the exception that in this case an agreement has been possible²⁶. And while US politicians were even calling for preventive armed action to end Iran's nuclear capability, Waltz saw this as a new opportunity to stabilise the Middle East²⁷. Israel, although it attempts to conceal the fact, is another country with weapons of mass destruction: it possesses chemical and nuclear weapons. Once again, Waltz considers that if Iran were to accede to nuclear weapons, the equation would be rebalanced and there would be a prosperous peace in the East; given that Israel has attacked its adversaries as and when it deemed necessary (and with little proportional action): both with occupations (such as that of Lebanon in 2006; or Gaza in 2009) and with isolated bombings of a preventive nature (Gaza and Syria recently). If Tel-Aviv feared an attack from Iran, it might renounce those attacks and the situation, just like that of the United States and the USSR or India and Pakistan, could be balanced out²⁸.

Returning to North Korea, is this balance that Waltz advocates really possible? One has to determine what exactly the North Korean regime intends with its nuclear weapons and whether its intentions are defensive or offensive. The analysts have not reached a consensus. Pyongyang has its eyes set on the entire Korean peninsula. However, although North Korean propaganda tells its citizens that it was the United States that invaded North Korea in 1950, the truth is that it was Kim Il-Sung who attacked South Korea in order to unify the peninsula under a socialist banner. Some think that Kim Jong-un has the same ambition and hence his nuclear development. Many defend this theory, maintaining that a «Second» war between the two Koreas would be initiated by the northerners. These theories focus on the «madness» of the North Korean leaders and their expansionist leanings. This is a profoundly psychological thesis that obviously cannot be proven in the absence of hard evidence of the lack of common sense and reasoning (or excessive ambition) of the North Korean leaders.

24 «India bombardea territorio paquistaní en respuesta por el atentado que mató a 44 militares hace dos semanas». *El País*. 26.02.2019, available at: <https://elpais.com>.

25 WALTZ, K. *Op. cit.*, p. 5.

26 Pulled back by the Trump Administración Trump especially in recent times.

27 It is worth noting that Iran finances Hezbollah's Shiite militias and Hamas and is a declared enemy of Israel, constituting one of Tel Aviv's main threats in a regional context.

28 WALTZ, K. *Op. cit.*, p. 5.

«Discussions of irrationality do not take us very far. First, if a ruler truly is irrational or paranoid, it is impossible to make any a causal link between that psychological state and expected outcomes. Second, this approach is falsifiable [...] By resorting to an irrational demagogue as an explanatory variable, analysts appeal to a deus ex machina through which any North Korean action can be post-dictively explained [...] and any possible North-Korean action can be possible».²⁹

This simplistic reasoning which involves «demonizing» the enemy is not uncommon: it was used with other «unpleasant» leaders such as Saddam Hussein or Gaddafi³⁰. Although, in the particular case of the two Koreas, the truth is that since the conflict in 1950 there has been no armed confrontation between the two countries and peace has existed on the peninsula for nearly seventy years (no small feat). Moreover, despite the military displays of the North Korean regime, it is often obvious that this is a small country (with barely twenty million inhabitants and a military capacity, with conventional weapons, similar to that of South Korea) that would have absolutely no place in an armed confrontation (even nuclear) with Washington and Seoul³¹. Although its nuclear capacity could cause major casualties (it is estimated that a nuclear missile would arrive in Japan in just ten minutes), this is derisory in comparison with that of the United States³². Despite this, as they recently confessed to *The New Yorker*, some members of the Trump

Administration's national security team still doubt that North Korea has the weapons simply to use in self-defence and they do not rule out an invasion of the South³³. However, most analysts believe that North Korea's intentions are defensive rather than hostile and are focused on seeking a balance similar to that described by Waltz in the previous scenarios: peace (or survival in the face of threats from the United States)

29 KANG, D. «International Relations Theory and the Second Korean War». *International Studies Quarterly*, Volume 47, Issue 3. 2003, available at: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2478.4703001/full>.

30 One only has to pay heed to the following press headlines: «Gaddafi, un paranoico». *El Mundo*, 27.02.2011, available at: <http://www.elmundo.es>; «El embajador de la ONU dice que Gadafi está loco». *Europa Press*, 25.02.2011, available at: <http://www.europapress.es>; DEPETRIS, D. «Bashar al-Assad: A Clever Sociopath». *The National Interest*, 11.02.2015, available at: <http://nationalinterest.org>.

31 KANG, D. *Op.cit.*, available at: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2478.4703001/full>.

32 The United States has between 6,800 and 7,000 warheads and North Korea, in contrast, is estimated to have between 10 and 20. The country with the most in its power is Russia, as a result of the Cold War arms race, with more than 7,000 warheads. France has 300; China 260; United Kingdom 215; India and Pakistan have similar numbers, between 120 and 130; and Israel closes the list with 80. («Nuclear Arsenals». *International Campaign to Abolish Nuclear Weapons*, available at: <http://www.icanw.org>; «Which Countries Have Nuclear Weapons and How Big Their Arsenals Are». *The New York Times*, 23.12.2016, available at: <https://www.nytimes.com>).

33 OSNOS, E. «The Risk of Nuclear War with North Korea». *The New Yorker*, 18.09.2017, available at: <https://www.newyorker.com>.

that could only be granted by the possession of nuclear weapons. An invasion of the south could go against the interests of the north, which would be forced to impose a feudal system on a society that has lived under a liberal regime that would prove very difficult to alter. Therefore it seems more realistic to consider that North Korean operations are aimed at «preserving what they already have»³⁴. In this sense, the former US Secretary of State, William Perry, pointed out that North Koreans are cognizant of the fact that their nuclear weapons are valuable only if they «do not» use them, since the consequences of using nuclear arsenal would be devastating for the country, which could be completely destroyed.³⁵

Pyongyang's refusal of rationalism

But one might wonder why the North Korean regime, at least until quite recently, has resorted to such a tactic, which could be defined as extreme, in order to secure peace in its region. Would it not be simpler to sit down with the United States and negotiate the terms of an agreement that would please all parties? This is probably where the close link between the North Korean regime and realistic theories becomes apparent, since its nuclear proliferation policy would appear to derive from a profoundly pessimistic understanding of international relations and their mechanisms for resolving conflicts (whether the United Nations Assembly or the Security Council). Some analysts, therefore, do not see the North Korean leader's behaviour as that of a madman, but that of a most rational mind, taking into account the circumstances of his country, and acting in accordance with the tenets of realistic theses³⁶. Theories that conceive enemy leaders as hostile by nature are arguably over-simplistic and should be replaced by others which, without justifying the conduct of the actors involved, would at least explain it from a rational point of view³⁷. In other words, it is not a question of morally justifying the conduct of these leaders, but of analysing them in more detail, without starting from the premise that they are mentally ill³⁸.

More traditional realist theses did not believe in diplomacy within an anarchic world of states acting only in their own interest. North Korea welcomes this reality

34 KELLY, R. «There's a Lot of North Korean Alarmism». *Asian Security Blog International Relations of Asia & US Foreign Policy*. 14.06.2017, available at: <https://asiansecurityblog.wordpress.com/2017/06/14/theres-a-lot-of-north-korean-alarmism/>.

35 AZIZ, A. «The Logic in North Korean Madness». *Astute News. Science of News and Analysis*. 18.07.2017, available at: <https://astutenews.com>.

36 MURRAY, R. *Op. cit.*, available at: <http://www.e-ir.info>.

37 MALICI, A. «Thinking About Rogue Leaders: Really Hostile or Just Frustrated?». *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*. 2007, p. 8.

38 «North Korea, Far From Crazy, Is All Too Rational». *The New York Times*. 10.09.2016, available at: <https://www.nytimes.com>.

and until recently refused to negotiate with the United States. But a crucial aspect requiring clarification and one that often escapes analysis is that this has not always been the case. At the end of the Cold War, Kim Il-Sung was open to negotiations, but at that time neither the United States nor South Korea were up for the task. In 1999, the Clinton administration did take a step forward and began a very serious rapprochement with North Korea under the leadership of Kim Jong-Il. Moreover, in 2000 the Secretary of State, Madeleine Albright, spent more than twelve hours in Pyongyang with Kim Jong-Il negotiating the terms of an agreement on her missile programme³⁹. Some historians even claim that had the Clinton agreements been maintained, North Korea would not currently have nuclear weapons⁴⁰.

Months later, however, the situation deteriorated with the arrival in power of George Bush, who did not continue the line of his predecessor⁴¹. South Korea's own foreign minister at the time, Yoon Young-kwan, said he had had great difficulty convincing the Bush administration to establish diplomatic relations with North Korea⁴². In fact, in the year 2002, straining relations even further, President George Bush included North Korea in his well-known «Axis of Evil», a name by which he described the states that, in his opinion, supported terrorism, which included Iraq, Iran, Libya, Syria, Cuba and the North Korean regime itself⁴³. That list, as one might imagine, is essential to understanding North Korea's behaviour.

First of all, three of the six countries named were attacked by different US administrations (Iraq, in 2003, by the Bush Administration; Libya, in 2011, by the Obama Administration; and Syria, in 2017, by the Trump Administration). Francis Fukuyama even pointed out that the «Axis of Evil» represented a significant change in US foreign policy from a policy of deterrence to a policy of active prevention against terrorism⁴⁴.

39 OSNOS, E. *Op. cit.*, available at: <https://www.newyorker.com>.

40 AZIZ, A. *Op. cit.*, available at: <https://astutenews.com>.

41 Evidence of the good relations between the Clinton administration and Kim Jong-Il lies in the fact that the former American president, in 2009, mediated the release of two American journalists who had been arrested by the North Korean regime and sentenced to forced labour. Clinton travelled to Pyongyang and obtained their release by meeting personally with Kim Jong-Il, who openly acknowledged that the relationship with the previous US administration was better. A Wikileaks cable, in fact, revealed that Kim Jong-Il stated that the United States could have had a good ally in Southeast Asia. George W. Bush, however, in 2006 tried to restore relations with the North Korean regime (which deteriorated, apart from the inclusion in the Axis of Evil, after the US president literally said that he would not negotiate with the devil). (KAPLAN, F. «China Won't Stop Kim Jong-un. The U. S. Must Stand Up to Both of Them». *Slate*. 13.09.2017, available at: <http://www.slate.com>).

42 YOUNG-KWAN, Y. «Realism on North Korea». *China US Focus*, 05.04.2013, available at: <https://www.chinausfocus.com>.

43 «President Delivers State of the Union Address». *The White House*, available at: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

44 FUKUYAMA, F. «Occidente puede resquebrajarse». *El País*. 17.08.2002, available at: <https://elpais.com>.

Starting with Iraq, George Bush's invasion turned the country into complete chaos, with a sectarian war that seems to have no end and that has undoubtedly left the country in worse conditions than under Saddam Hussein's regime. North Korea draws various lessons from this invasion that embrace realism and deviate from idealism. In the first place, not even the opposition of the United Nations Assembly and the Security Council prevented the United States from deploying its troops. And secondly, international law likewise failed, as there was no legal authority in international law to justify the US invasion. Neither the United Nations nor legality stopped the United States. The route to agreement, therefore, had failed completely for Iraq, which allowed UN inspectors to check until the very last moment whether they really had weapons of mass destruction, without the fact that none appeared (at the time or later) serving the US Administration. Pyongyang would have to ask itself why the United States would be any way more benevolent towards the North Korean regime.

The second significant case is Libya, and perhaps even more relevant than Iraq; in fact CIA advisers have pointed out that it is the scenario that North Koreans cite most when discussing the issue of a possible abandonment of nuclear weapons⁴⁵. In 2011, under the Gaddafi leadership, Libya suffered the same fate as Iraq after the protests resulting from the Arab Spring. The United States and its allies branded Gaddafi a madman and began a constant campaign of air strikes that did not let up until the Libyan regime and leader were removed. On that occasion there was consensus in the Security Council and military actions had legal and political backing. However, the Security Council resolution did not authorise a regime change or the elimination of Gaddafi⁴⁶. The interests of the Council members who had participated actively in the intervention (France, the United States and the United Kingdom) prevailed over the will of the United Nations, which opted for a more limited mandate.

Curiously, years earlier, the international community, led by the United States, managed to convince Gaddafi to give up his nuclear programme. These demands were accepted by the North African leader and probably turned out to be his downfall. Thus, the North Korean regime assumed that if Gaddafi had continued with his nuclear proliferation and had not heeded the pressures of the international community, he would probably still be alive today and, faced with the threat of nuclear weapons, no one would have dared to attack the country.

A case that bears many similarities to the latter is that of Ukraine, although without the participation of the United States. Kiev renounced its nuclear weapons in 1994 through the Budapest Memorandum, signed by Ukraine, Russia, the United States and the United Kingdom, with the commitment that these countries would respect Ukrainian sovereignty and territorial integrity. However, as is well known, years later Russia reneged on its promise and annexed Crimea. Already then, some analysts, like the researcher, Felix Arteaga, wondered what message was being sent to the prolifera-

45 AZIZ, A. *Op. cit.*, available at: <https://astutenews.com>.

46 S/RES/1973 (2011), March 17, 2011.

ting countries (North Korea, Iran) if all those who had renounced nuclear weapons (Ukraine, Libya or Iraq) were being «attacked»⁴⁷.

What, then, is North Korea trying to do? Survival is logical. Not ending up like these countries. Pyongyang, in pursuing a realistic interpretation of international relations, is seeking to dissuade its enemies, mainly the United States, from a possible attack or invasion in the face of the threat of possible nuclear retaliation. From Pyongyang's perspective, the arms race is not something «suicidal» but precisely the element that will allow them to achieve survival: that balance defended by Kenneth Waltz. For as long as South Korea and Japan⁴⁸ have the support of the United States, the North Korean regime will feel threatened. And it has learned two lessons: first, if the major powers (the US, Russia) want to attack, they will do so; second, the countries that abandoned nuclear proliferation were completely exposed. The regime, therefore, is contemplating a threat to American troops located in South Korea, which, they understand, only serve to maintain US dominance in the region⁴⁹. It is estimated that North Korean casualties caused by US bombing in the Korean War were counted in the hundreds of thousands (an estimated 20 percent of the Korean population died during the intense bombing, which, according to some, was more brutal than the entire US air campaign during World War II⁵⁰). That conflict did not end with a peace treaty, but with an armistice agreement, and tensions have been constant ever since⁵¹.

Moreover, as we have seen, when the United States decides to challenge Pyongyang's adjustment to international law, despite the justifications from its Administration, it has often been compromised. In fact, North Koreans are particularly critical of the work of the Security Council, which they accuse of double standards and serving the particular interests of a few countries; since the members of the Council were very concerned about sanctioning North Korea over its nuclear programme while they remained silent and imposed no sanctions of any kind on the US invasion of Iraq (2003) or Israel's invasion of South Lebanon (2006)⁵². The Secretary of State for the Clinton Administration, William J. Perry, pointed out, in relation to this double standard, that the North Koreans did not understand why the international community accepted

47 «Ucrania, la lección más dura del desarme nuclear». *ABC*. 10.04.2014, available at: <http://www.abc.es>.

48 The country accused of being a mere puppet of the United States in the region.

49 SEONGJI WOO. «Pyongyang and the World: North Korean Perspectives on International Relations under Kim Jong-il». *Pacific Focus*, Vol. XXVI, No. 2 (August 2011), 188–205 (p. 198).

50 «Trump's threats are perfect propaganda for North Korea». *CNN*. 12.04.2017, available at: <http://cnnspanol.cnn.com>.

51 POTTS, M. «The Koreas, Bastion of Cold War Realism». *The Diplomat*. 25.06.2015, available at: <https://thediplomat.com>.

52 SEONGJI WOO. *Op. cit.*, 196. For this reason, North Koreans were involved in expanding the number of non-permanent members of the Security Council, with the aim of ensuring that non-aligned countries would have a say in important deliberations.

Saudi Arabia with its flagrant violations of human rights and yet did not tolerate a nuclear-armed North Korea⁵³.

Nor, as he pointed out, does the United States' respect for legality inspire great confidence in Pyongyang: unilateralism that has manifested itself not only in the scenario of warfare but also in agreements relating to climate change, the refusal to ratify the Statute of the International Criminal Court and the treatment of Guantánamo prisoners⁵⁴. If the Washington's behaviour in its international relations can only be analysed according to realistic theses, it seems understandable that the North Korean regime should react with a similar response. Recently, in fact, the North Korean regime openly acknowledged this defensive nature through its official newspaper:

«The United States has exaggerated when it states that we pose a serious threat to the entire world (...) we will not initiate or threaten a nuclear attack on any country in the world, unless it participates in the anti-Korean military actions of the United States [...].(North Korea) has not secretly carried out the development of its nuclear weapons and rockets, but all processes of weapons reinforcement have been clearly revealed as part of Pyongyang's efforts to prevent a war (with the US)»⁵⁵.

This statement was reiterated after the US bombing of Syria in 2017 with a communiqué from the North Korean Foreign Minister: "The reality of today proves our decision to strengthen our military power and stand against force with force was a wise choice a million times over, we were right to increase our nuclear force in a remarkable way⁵⁶". And they also insisted that their nuclear development was a means to curb the use of arbitrary US force in their international relations, as «successive US administrations have attacked those countries that did not have nuclear weapons»⁵⁷.

The Trump Administration has similarly employed this argument and threatened to adopt unilateral measures, as in previous instances, if it fails to reach an agreement with Pyongyang; in such a scenario it would renounce the necessary authorisation to use the force of the Security Council, as required by the United Nations Charter⁵⁸.

53 AZIZ, A. *Op. cit.*, available at: <https://astutenews.com>.

54 FUKUYAMA, F. «Occidente puede resquebrajarse». *Op. cit.*, available at: <https://elpais.com>.

55 «Corea del Norte dice que sus armas nucleares no amenazan a otros». *HispanTV*. 19.08.2017, available at: <http://www.hispantv.com>.

56 ESPINOSA, J. «Corea del Norte dice que el ejemplo de Siria justifica su armamento nuclear». *El Mundo*. 09.04.2017, available at: <http://www.elmundo.es>.

57 The Minister of Foreign Affairs said the following: «Our tremendous military muscle with a nuclear force as its axis serves as a valuable sword of justice capable of thwarting the shameless and arbitrary practices of the United States».

58 If the Security Council considers that the measures referred to in Article 41 may be inadequate or have proved to be inadequate [those relating to the peaceful settlement of disputes or the adoption of sanctions or coercive measures not involving the use of armed force], it may take such action through

This would not even be the first time that North Korea has been subjected to such behaviour from the United States, since the American invasion during the Korean War in 1950 also took place in violation of international law. On that occasion, the United States obtained an authorisation from the Security Council to use force, but it did so taking advantage of the absence of the Soviet representative at the Council session, who, had he been present, would have vetoed a resolution to that effect⁵⁹.

The United States has not been slow to respond to these «dissuasive» theories and has contradicted Waltz by pointing out, in the words of Rex Tillerson, that nuclear weapons «are not instruments of mutual deterrence or strategic stability, but tools of destabilization»:

«While North Korea has shunned the international community and let its people starve while it relentlessly pursues nuclear weapons, South Korea has opted not to pursue nuclear weapons and is fully engaged with the international community. As a result, South Korea has grown into one of the world's great economic powers, with a GDP over 100 times that of its neighbor to the north. By contrast, though North Korea may assume that nuclear weapons will ensure the survival of its regime, in truth, nuclear weapons are clearly only leading to further isolation, ignominy and deprivation. Continued threats against us, the United States, and now the entire global community will not create safety for the regime, but will instead stiffen our collective resolve and our commitment to deterring North Korean aggression»⁶⁰.

In fact, Rex Tillerson was calling on North Korea to take a more idealistic view of the world: placing them in a position to integrate commercially with other countries, to adhere to international norms and treaties, and participate in humanitarian activities⁶¹. One cannot overlook the North Korean regime's responsibility for this increase in mistrust either, for in 2003, when it announced its withdrawal from the Nuclear Non-Proliferation Treaty, it stated that it had no intention whatsoever of manufacturing atomic bombs and that its nuclear activities would be limited to peaceful purposes such as the manufacture of electricity⁶². These claims have not stood the test of time. Nonetheless, some analysts have

air, naval or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockades and other operations carried out by air, naval or land forces of Members of the United Nations.

59 S/RES/84 (2011), July 7, 1950.

60 S/PV.8053, September 21, 2017, 5.

61 Ibid.

62 The North Korean agency KCNA stated: «Even if we leave the NPT, we do not intend to manufacture atomic weapons and our nuclear activities at this time will be limited to peaceful purposes such as the production of electricity». («Corea del Norte lanza otro pulso y abandona el Tratado de No Proliferación Nuclear». *El País*, 11.01.2003, available at: <https://elpais.com>).

pointed out that the change of discourse comes as a direct consequence to events in Iraq in 2003⁶³.

North Korea and Strategic Conflict Theory

But if North Korean weapons are strictly defence-related, as Pyongyang argues, one might ask why the North Korean regime publicly exhibits its weaponry, worshipping it, as if it were a television show, spreading images across the globe of its missile launches and its troops parading proudly with their deadly toys.

What is certain is that these practices are not new either in history or in the theory of international relations. A current of realism is the strategic theory of conflict, developed during the Cold War. This theory is based precisely on the assumption of rational behaviour on the part of the agents involved in the conflict⁶⁴. The main focus of this theory is deterrence and not «all-out war» between the actors; so, although the name would appear to evoke belligerent activity, the theory is not based on aggression, war or resistance, but on «war threats» and how these influence the enemy.

Some of these dissuasive practices have a strong psychological element: for example, the exhibition of weapons and technological development in order to show off to the enemy their new and improved capabilities and weaponry. These are practices that Washington and the Kremlin made regular use of during the Cold War to dissuade the enemy from attacking. And that is precisely what the North Korean regime is doing now: presenting a full display of its armaments to dissuade the United States from carrying out pre-emptive strikes and in doing so to obtain greater popular support. Curiously enough, analysts point out that, since the end of the Cold War, there has been less reliance on deterrence, but clearly the country that most frequently uses it is the United States⁶⁵ (in the last two years alone it has threatened Venezuela, Syria, North Korea and Iran⁶⁶).

One might still wonder whether this somewhat heterodox staging of nuclear capacity is necessary. Related to compulsive deterrence is the «madman» theory, which

63 BALLBACH, E. «North Korea: Between Autonomy-Seeking and the Pursuit of Influence» en GUNTHER, H. y MEIER, O. *Op. cit.*, p. 11.

64 VAHABI, M. «A Critical Review Of Strategic Conflict Theory And Socio-Political Instability Models». *Revue d'économie politique*, 2009/6, Vol. 119, 817-858 (p. 822).

65 MORGAN, P. «The State of Deterrence in International Politics Today». *Contemporary Security Policy*, 33:1, 2012, 85-107 (88). This has been helped by the fact that Washington has kept its military bases worldwide completely intact (like the one it maintains in South Korea), which, added to its intelligence capability, allows it to maintain wars anywhere on the globe. Such a capacity level is something that a country like North Korea clearly lacks.

66 «The New Axis of Evil: Why Donald Trump focused on Venezuela, Iran and North Korea in his speech at the UN». *BBC*. 20.09.2017, available at: <http://www.bbc.com>.

became famous thanks to Richard Nixon. This theory consisted of adopting irrational behaviour so that the enemy would think that any military action, regardless of its size, would be possible. Thus, Richard Nixon, with aggressive and threatening statements, made the North Vietnamese leaders think that he was capable of launching a nuclear bomb in order to triumph in the US invasion of Vietnam; when such action was not really part of his plans and the statements were therefore merely dissuasive. The Nixon Administration did the same in 1969 in its confrontation with the USSR: it sent nuclear bombers to the Soviet border and raised its DEFCON level⁶⁷; a fact that frightened Soviet officials into believing that nuclear conflict was imminent. Richard Nixon's Secretary of State, Melvin Laird, pointed out that with this tactic the American president intended that the Soviets would never be able to guess what their next step would be⁶⁸. Richard Nixon himself was more explicit when commenting on the characteristics of his own theory:

«I call it the Madman Theory. I want the North Vietnamese to believe I've reached the point where I might do anything to stop the war. We'll just slip the word to them that for God's sake, you know Nixon is obsessed about Communism. We can't restrain him when he is angry—and he has his hand on the nuclear button and Ho Chi Minh himself will be in Paris in two days begging for peace⁶⁹».

Using madness to achieve peace – a theory easily associated with Kim Jong-un's behaviour, but similarly applicable to the behaviour of Donald Trump⁷⁰. Following in the footsteps of Nixon, Trump mobilised his fleet (without any offensive manoeuvres) and sent a fighter-bomber over North Korean airspace (once again, without attacks). Similarly, taking his cue from Nixon, Kim Jong-un has threatened to «carry out an all-out war»⁷¹.

The two of them have continued with these threats for a whole year and the truth is that absolutely nothing has happened, not even a minor skirmish. Some observers have even pointed out that Donald Trump, the businessman, is clearly well acquainted

67 The defence readiness condition is an alert state used by the United States Armed Forces, with DEFCON 5 representing the lowest state of readiness in situations of complete calm and peace and DEFCON 1 employed in situations of imminent nuclear conflict.

68 BAILEY, D. «Method to Madness: North Korea and the 'Madman' Theory». *Australian Institute of International Affairs*. 10.08.2017, available at: <http://www.internationalaffairs.org.au>.

69 GARVER, R. «What Game Theory tells us about Trump's 'madman' approach to North Korea!». *Business Insider*. 12.08.2017, available at: <http://www.businessinsider.com>. The phrase is picked up by Bob Handelman in his book «The ends of power».

70 In fact, the North Korean representative on the Security Council defined the American leader as a «mentally deranged person full of megalomania». («Corea del Norte asegura que está por completar su sistema nuclear». *Centro de Noticias ONU*. 23.09.2017, available at: <http://www.un.org>).

71 «Corea del Norte estudia atacar las bases militares de EE. UU. en Guam». *El País*. 09.08.2017, available at: <https://elpais.com>.

with this theory, as it is common practice in the business world. In fact, both before and after his election campaign, Donald Trump pointed out that he likes to be unpredictable in his negotiations⁷². As for Pyongyang, what good would it do the North Korean regime to have nuclear weapons if no one thought it was capable of using them?

Economic Sanctions and the end of history?

Francis Fukuyama, in his book *The End of History?* analysed global trends after the end of the Cold War and came to the conclusion, shared by many, that Western ideals had imposed themselves on the world⁷³. In other words, economic liberalism and democracy were universal values to which every state should aspire. Fukuyama does not refer to the end of history in the strict sense, as the conclusion of relevant facts of humanity, but as the end of development in search of the society in which «any individual would like to live»⁷⁴. Thus, a struggle developed throughout the twentieth century came to an end. First with the confrontation between economic liberalism and fascism which culminated at the close of the Second World War and the end of Nazism and the belief that authoritarian regimes were the best system to control a dispersed European population. Communism was the next enemy capitalism had to face. In this case, contends Fukuyama, the struggle was more intense. However, the fact that the two great banners of communism, China and the USSR, have ended up opening up to the market economy has once again turned the tide in favour of capitalism and economic and political liberalism. All this evolutionary process in contemporary society, therefore, has reached a conclusion and states have to assume that they must aspire to the realisation of those values (liberal democracy and market economy), enshrining—even protecting—democracy as a universal value within the United Nations.

North Korea, however, is a state that resists the —end of history— and —with an authoritarian regime concentrated in the figure of its leader, which denies both democracy and the free market economy in its wildest form— in the opinion of some analysts still maintains a communist regime, although such assertions are quite questionable. In fact, the Korean peninsula is a faithful reflection on a small scale of the gap that separates North Korea from the rest of the world. With South Korea open to capitalism and sharing language and ethnicity with the North Koreans, it distinguishes itself in its political and economic system. Transnationalism characteristic of the twenty-first century, in which states are losing ground in favour of multinationals and the flow of money has not yet reached Pyongyang, which has its largest trading part-

72 GARVER, R. *Op. cit.* available at: <http://www.businessinsider.com>.

73 FUKUYAMA, F. «The End of History?». *The National Interest*, No. 16 (1989), 3-18.

74 Fukuyama himself had to face the criticisms that his article received after September 11, as some authors accused him that the attack was clearly a relevant historical fact, to which the author responded in terms similar to what I have repeated here. FUKUYAMA, F. «Seguimos en el Fin de la Historia». *El País*, 21.10.2001, available at: <https://elpais.com>.

ner in China⁷⁵ (almost 90% of North Korean imports and exports) that is under pressure from the West to curb, with its economic coercive power, the nuclear escalation of Kim Jong-un⁷⁶. The secrecy surrounding the regime, with a perfectly controlled society, says Fukuyama, makes it very difficult for change leading to democracy to reach North Korea⁷⁷. In fact, one of the factors that analysts see as key to understanding nuclear development is the internal legitimacy of the North Korean regime: as long as citizens have the United States as the common, implacable enemy, they will not question either their leader or the nuclear proliferation necessary for survival. So an internal revolution that leads the country to democracy, despite the fact that the Security Council denounces food and aid insecurity among the North Korean population, seems unlikely⁷⁸. Nevertheless, as Pacheco Pardo points out, the North Korean regime, following the example of China, Taiwan and Singapore, could accept an opening of the economy that is not necessarily accompanied by enhanced rights and freedom for the people⁷⁹.

However, there are countries that have seen the economic route as an option to exert pressure on the North Korean regime to abandon its nuclear programme. Such measures are not without precedent, and we have seen in scenarios like South Africa, Iran and Libya how economic sanctions imposed by the international community have caused such serious damage in the affected countries that their leaders, like Gaddafi or Khamenei, have been forced to reconsider their positions and abandon their nuclear programmes⁸⁰. The rationale behind economic sanctions is to impose measures

75 And even more so since Japan (in 2006) and South Korea (2010) cut their trade links with the North Korean regime. China, for obvious reasons, is not at all interested in a collapse of the North Korean regime: first, because the unification of the two Koreas (or an eventual war) could bring US influence to its doorstep; and second, because a war could trigger an avalanche of North Koreans into the country. BYUNG-SEONG MIN: «What game theory says about dealing with North Korea». *The Conversation*. 31.05.2017, available at: <http://theconversation.com>. However, the possession of nuclear arms by the North Korean regime is a worry for Beijing, as it would end its nuclear monopoly in the area and, furthermore, the tests carried out by the North Koreans could result in natural catastrophes that would affect the Chinese economy.

76 As we know, China already played a key role in 1994 when the North Korean regime threatened to abandon the Nuclear Non-Proliferation Treaty. Beijing mediated between Washington and Pyongyang and succeeded in bringing about a consensus, although it is true that the agreement then reached has become completely ineffective over time. BOC, A. y WACKER, G. «China: Between Key Role and Marginalisation» in GUNTHER, H. y MEIER, O. *Op. cit.*, p. 27.

77 S/RES/2375 (2017), September 11, 2017. Pregnant women, infants and five-year-olds are believed to be at serious risk of malnutrition and a quarter of the population is chronically malnourished.

78 FUKUYAMA, F. «Fukuyama Gives U.S. Foreign Policy Talk at SNU». *OhMyNews*. 11.09.2006, available at: <http://english.ohmynews.com>.

79 PACHECO PARDO, R. «North Korea and the US: no deal towards a workable and sustainable deal?». *Real Instituto El Cano. Royal Institute*, ARI 36/2009, 27.03.2019, 1-7 (p. 2).

80 LEVKOWITZ, A. «North Korea: A New IR Theory?». *The Begin Sadat Center for Strategic Studies*. Paper n.º 551, August 2017, 1, available at: <https://besacenter.org>.

gradually until the pressure is so intense that governments are forced to change their policy (in the case of North Korea, abandon its nuclear programme).

However, this practice has not worked with North Korea: neither the sanctions imposed by the Security Council⁸¹ nor those adopted bilaterally by states, especially Washington, have deterred the North Korean regime. Some believe that China is not implementing the measures agreed; a fact that would hinder the overall blockade of the regime. Although it seems evident that in a situation of food crisis like the one the country is currently experiencing, the application of sanctions could deepen the problem even further and lead to internal revolts (from people who cannot explain military spending when basic necessities are needed). However, the regime's isolationism perhaps makes it less vulnerable to these sanctions.⁸² Moreover, North Korea does not believe that the climate of regional tension has changed substantially since the Cold War. They see imperialism as a widespread phenomenon –with the United States as its main exponent– that in regional terms has expanded to neighbouring countries, such as Japan and South Korea, which are seen by Pyongyang as satellites of Washington. And they consider it vital to maintain their independence in the face of this political and economic imperialist tendency⁸³. In fact, the North Koreans cited the economic crisis of 2008 as an example of the failure of Western ideas on the world. Others, such as the Russian president Vladimir Putin, rule out an internal revolt despite the sanctions and see another explanation that is related to previous points. Asked about the crisis with North Korea, the Russian leader had this to say:

«All of you remember well what happened to Iraq and Saddam Hussein. Hussein abandoned the production of weapons of mass destruction. However, under the pretext of seeking these weapons, Saddam Hussein and his family were killed during the famous military operation. Even children died then. I believe that his grandson was shot. The country was destroyed and Saddam Hussein was hanged. Everyone knows and remembers this. The people of North Korea also know it and remember it. Do you think that by imposing sanctions on North Korea it will abandon its production of weapons of mass destruction? Russia condemns these practices on the part of North Korea. We think they are provocative. But we cannot forget what happened in Iraq and Libya. North Korea will not forget. Sanctions of any kind are useless and ineffective in this case. They [the

81 Even sanctions recently imposed by resolution 2375 (2017), and defined by South Korea as the toughest since the sanctions began, have not stopped the North Korean regime.

82 Some analysts in Washington believe that the new willingness of the North Korean regime to negotiate is precisely due to the imposition of sanctions, but this has not been borne out, since, as Pacheco Pardo points out, internally the situation has not changed despite the imposition of sanctions. PACHECO PARDO, R. *Op. cit.*, p. 3.

83 SEONGJI WOO. *Op. cit.*, p. 198.

North Koreans] will prefer to eat grass before abandoning their nuclear weapons program, unless they feel safe ⁸⁴».

Putin offers a solution to the problem: diplomacy and the restoration of international legality, an offer that, as we shall see (and as you know), has been picked up by Pyongyang and Washington.

Rationalism and the change experienced with the Trump Administration

When the violent rhetoric between Washington and Pyongyang could hardly get any more heated, out of the blue, after years of realism, both countries began to demonstrate a degree of rapprochement. The truth is that at that time it was difficult to imagine any convergence on the basis of statements that had been made previously. For example, in November 2017 the Trump Administration again described North Korea as a state sponsor of terrorism. And in February 2018 President Trump, in response to statements by Kim Jong-un who had said that the Nuclear Button was on his desk at all times, tweeted that he possessed a much bigger and more powerful «Nuclear Button» than the one handled by the North Korean leader⁸⁵. Yet only a month later, in March 2018, this rhetoric changed completely and officials from both countries announced a meeting between the two main leaders.

After that, two unusual meetings were held in June 2018 and January 2019. Donald Trump, having described Kim Jong-un as a madman, indicated that he was an intelligent man who loves his country, even praising him for his toughness and pledging to help him to see him prosper⁸⁶. Here was a completely new (and unexpected) script. In fact, these changes of register prove that the gems previously uttered by both leaders only constituted a strategy to handle the situation. But what do these changes ultimately mean?

First of all this marked a change in the relationship between the two Koreas that had been developing since early 2018. Some even interpret the seeds of this change having been laid in Kim Jong-un 2018 New Year's address, in which he called for peace between the two countries⁸⁷. Thus the announcement of the March meeting between Washington and Pyongyang led to Kim Jong-un's visit to South Korea the following month and the signing of the Panmunjom Declaration in which the two Koreas pled-

84 These declarations are available on: https://www.youtube.com/watch?v=lf-lhsR_ae8.

85 «North Korean Nuclear Negotiations». *Council on Foreign Relations*, available at: <https://www.cfr.org/timeline/north-korean-nuclear-negotiations>.

86 «Trump: Kim Kim Jong-un es un tipo astuto y bastante inteligente». *La Razón*. 01.05.2017, available at: <https://www.larazon.es>.

87 KLINGNER, M. «Why Does North Korea Want Nukes?». *Heritage*. 13.08.2018, available at: <https://www.heritage.org>.

ged, among other things, to improve their relations, unite efforts to minimise military tension and the risk of war on the Korean peninsula, resolve the humanitarian problems arising from separation, participate jointly in the Olympics, denuclearise the Korean peninsula and build a stable peace regime⁸⁸. In September 2018, a further meeting was held between Seoul and Pyongyang, continuing the same course of action and reaffirming the terms of the Panmunjom Declaration. In the agreement, North Korea undertook to close the missile test site in Dongchang-ri, allow the entry of international inspectors and relaunch economic cooperation between the two countries⁸⁹. However, while these green shoots were hailed as a positive move forward, they do not constitute a cause for any major celebration: in the wake of the three summits it was revealed that the South Korean conservative forces were not in favour of these movements.

Secondly, other, more minority sources point out that North Korea's "openness" can be explained by its growing attempts to reduce its dependence on China. Beijing's economic power has increased in recent years and, according to some forecasts, it could soon surpass the United States as a global economic power. This would generate a lack of trust in Pyongyang, which could seek to overcome this relationship of dependence by approaching other countries such as South Korea and the United States. According to these analyses, there would be no better way to combat China than with the backing of a nuclear power such as the United States⁹⁰.

For its part, the United States must have seen that the «strategic patience» deployed with the Obama Administration over those eight years only led to an increase in the military power of the North Korean regime⁹¹. Donald Trump, after his initial aggressive line, switched to a more rationalist approach and thus demonstrated a capacity for mediation and conciliation that had hitherto been called into question. Thus, after the rapprochement between the Koreas, a meeting was announced between Washington and Pyongyang. That meeting, however, was in danger of being cancelled in May 2018. Following statements by Kim Jong-un relating to Mike Pompeo, Donald Trump sent a letter to the North Korean leader cancelling the meeting scheduled for June. The text, however, showed clear changes in the US president's attitude. For, although he cancelled the meeting, he did not use the kind of aggressive language employed against the North Korean leader in the past (and as recently as two months previously); he even thanked him for

88 «Panmunjom Declaration for Peace, Prosperity and Unification of the Korean Peninsula». *Ministry of Foreign Affairs*, available at: <http://www.mofa.go.kr>.

89 «Pyongyang Joint Declaration of September 2018». *The National Committee on North Korea*, available at: <https://www.ncnk.org/node/1633>.

90 See: SIGAL, L. «A U. S. Alliance with North Korea?». *The National Interest*. 24.04.2019, available at: <https://nationalinterest.org>.

91 HUESSY, P. «North Korea: How the Discussion Was Changed». *Gatestone Institute International Policy Council*. 06.03.2019, available at: <https://www.gatestoneinstitute.org>.

releasing American prisoners and pointed out that they were building a «wonderful dialogue»⁹².

Despite the letter, the meeting was finally not even suspended. The meeting in June 2018 between the United States and North Korea was the first time that their leaders had met in eleven years, a clear sign of how relations had cooled over the period. At this meeting, a joint declaration was signed between the two leaders, which, broadly speaking included the following terms (some already outlined in the meeting between the two Koreas):

- Both countries committed themselves to maintain new relations with the desire of their citizens to find peace and prosperity.
- They would join efforts to build a stable peace on the Korean peninsula.
- They would work for the complete denuclearisation of the Korean peninsula.
- They would seek the repatriation of prisoners of war and recover the remains of those killed in the war between the two states⁹³.

The terms of the declaration completely changed the scenario, although no concrete measures were established, which seemed to be set aside for future meetings. These advances, however, suffered a major setback with the new February 2019 meeting between Washington and Pyongyang. The second summit between the two countries ended without agreement and gave credence to the more pessimistic onlookers. The reason: Washington was looking for the North Korean regime to take greater steps towards denuclearisation and Donald Trump pointed out that North Korea had offered to dismantle its main nuclear facility (located in Yongbyan), but not to surrender its arsenal of nuclear weapons. In addition, Washington pointed out that the regime had called for a lifting of «all» sanctions. The North Korean regime, however, denied such claims and pointed out that only a «partial relief» from the sanctions had been requested⁹⁴. The North Korean foreign minister pointed out that it was quite clear that Washington was not willing to accept his proposal⁹⁵.

Thus, the formal negotiations between the two countries seem to have cooled down since the failed meeting in February 2019⁹⁶. Kim Jong-un, in fact, acknowledged last

92 «Trump's Letter to Kim Canceling North Korea Summit Meeting, Annotated». *The New York Times*. 24.05.2018, available at: <https://www.nytimes.com>.

93 See: «Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Jong-un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit». White House, available at: <https://www.whitehouse.gov>.

94 VIDAL LIY, M. «El diálogo nuclear EE. UU.-Corea del Norte busca una vía para continuar». *El País*. 01.03.2019, available at: <https://elpais.com>.

95 «North Korea contradicts Trump's account of negotiations. State Dept. official says NK is 'parsing words'». *USA Today*. 01.03.2019, available at: <https://eu.usatoday.com>.

96 On the second summit, see: ESTEBAN, M. «Lecciones de la fake summit de Hanoi». *Real Instituto El Cano*. 01.03.2019, available at: <https://blog.realinstitutoelcano.org>.

April 2019 that the last meetings with the United States had relaunched relations between the two countries, but recalled that the US style of dialogue, consisting of imposing unilateral conditions, was of no interest to North Koreans⁹⁷.

The situation was aggravated by the recent military tests conducted by North Korea. The North Korean foreign minister had himself previously warned, following these misunderstandings, that nuclear tests could be resumed at any time, although relations between Trump and Jong-Un were good. And he kept his word. So from Pyongyang it was announced that a new test would be carried out⁹⁸ and that they were vetoing Mike Pompeo's presence in the negotiations⁹⁹. North Korea's execution of the test elicited contradictory verdicts from the US Administration. John Bolton pointed out that they represented a clear breach of the agreements reached and the Secretary of Defence Patrick Sanahan, pointed out in the same vein that they violated the resolutions of the Security Council. But these words clashed with Donald Trump's version, so, while the press analysed the facts as a new provocation, the President pointed out that Kim Jong-un had «kept his word» which he considered «very important». He contended that Kim Jong-un had pledged not to test long-range missiles while the tests were carried out on short-range missiles. Trump even dared to acknowledge that his «people» thought there might be a violation of the terms of the agreement, but he saw it differently¹⁰⁰. The American leader interpreted the suspension of the tests as affecting only intercontinental warheads and directly threatening the United States. However, short-range missiles can easily reach the territory of other US partners such as Japan or South Korea and US soldiers located in the Asian region. And Washington cannot be held accountable. *Foreign Affairs* advised that the North Korean test was conducted after the United States and South Korea conducted joint military exercises¹⁰¹, which Kim Jong-un interpreted as a violation of the terms of the agreement signed at the first Summit¹⁰².

However, this has not led to a complete breakdown of previous efforts, as direct correspondence between Kim Jong-un and Donald Trump has been ongoing. In June

97 «Supreme Leader Kim Kim Jong-un Makes Policy Speech at First Session of 14th SPA», pp. 2-5, available at: <https://manage.thediplomat.com/wp-content/uploads/2019/04/thediplomat-supreme-leader-kim-jong-un-makes-policy-speech-at-first-session-of-14th-spa.pdf>.

98 «North Korea announces firing of tactical guided weapon». *The Washington Post*. 17.04.2019, available at: <https://www.washingtonpost.com>.

99 «North Korea: If US wants to talk, put someone 'more mature' than Pompeo in charge». *CNN*. 18.04.2019, available at: <https://edition.cnn.com>.

100 «Trump says Kim has 'kept his word' hours after Bolton said he hasn't». *CNN*, 12.06.2019, available at: <https://edition.cnn.com>.

101 PANDA, A. y NARANG, V. *Op. cit.*, available at: <https://www.foreignaffairs.com>.

102 «Supreme Leader Kim Kim Jong-un Makes Policy Speech at First Session of 14th SPA», pp. 2-5, available at: <https://manage.thediplomat.com/wp-content/uploads/2019/04/thediplomat-supreme-leader-kim-jong-un-makes-policy-speech-at-first-session-of-14th-spa.pdf>.

2019, Donald Trump said he had received a «beautiful» letter from the North Korean leader –although, to date, he has not disclosed its contents– and left open the possibility of holding a third summit. The American president replied with a letter to the North Korean leader whose content, from the North Korean news agency, was described as «excellent», while appreciating the «courage» of the American leader¹⁰³. So it seems that there is a certain chemistry between the two presidents that has not extended to the relations between their respective governments. Kim Jong-un even got involved in the US presidential race with the North Korean news agency voicing its criticism of the Democratic candidate Joe Biden¹⁰⁴. This state of harmony was acknowledged by Kim Jong-un himself in his April 2019 speech: «but as President Trump continues to say, the personal ties between him and me are not hostile like the relations between the two countries and we still maintain good relations, as to be able to exchange letters asking about health anytime if we want»¹⁰⁵.

All in all, the for the moment the encounters have only resulted in ambiguous statements¹⁰⁶, that reflect a degree of good will on both sides, but by no means clarify what the outcome could be. It certainly does not appear that Kim Jong-un –especially in the light of what has gone on before– is prepared to willingly sell off North Korean cheaply¹⁰⁷. Some analysts even point out that the legacy left by Kim Jong-un is nuclear weapons, which provide a guarantee of defence against the outside world. In fact, the North Korean agency KCNA stated in 2013 that if the Democratic Republic of North Korea were to sit at a table with the United States, there would have to be a dialogue between the two nuclear powers, without either party being able to force the other to dismantle its nuclear weapons¹⁰⁸. Moreover, on this point, Kim Jong-un is likely to come up against opposition from the hard liners within his bureaucratic apparatus who would urge him not to renounce nuclear weapons - and in fact the recent missile tests or the announcement of the construction of a nuclear submarine

103 «North Korea: Kim Kim Jong-un Received 'Excellent' Letter From President Trump». *Time*, 23.06.2019, available at: <https://time.com>.

104 «Biden urged to watch his mouth». *KCNA Watch*, 22.05.2019, available at: <https://kcnawatch.org/newstream/1558515649-516874058/biden-urged-to-watch-his-mouth>. It was indicated by the news agency that he had insulted and provoked Kim Jong-un, which, they pointed out, would never be forgiven. It also listed some of the most controversial points in the Democratic candidate's career.

105 *Ibid.*, p. 6.

106 «Joint Statement of President Donald J. Trump of the United States of America and Chairman Kim Kim Jong-un of the Democratic People's Republic of Korea at the Singapore Summit». *White House*, available at: <https://www.whitehouse.gov>.

107 Some analysts point out that perhaps the North Korean leader is hoping for some compensation that will allow him to match his grandfather's achievements. ESTEBAN, M. «Cumbre Kim-Trump: ¿adiós al último vestigio de la Guerra Fría?». *Real Instituto El Cano*, 13.06.2018, available at: <https://blog.realinstitutoelcano.org>.

108 BALLBACH, E. «North Korea: Between Autonomy-Seeking and the Pursuit of Influence» in GUNTHER, H. y MEIER, O. *Op. cit.*, p. 13.

would have been carried out, among other reasons, to satisfy this sector¹⁰⁹. What is emanating from Pyongyang is that they do not like the manoeuvres of Mike Pence and John Bolton, a stance that has been endorsed by the declarations of the North Korean foreign minister to the effect that they had created a «hostile» and «suspicious» atmosphere¹¹⁰.

And the analysts generally agree that, in order for the negotiations to reach a successful conclusion, the North Korean regime would require:

- First, an end to the military Alliance between the US and South Korea.
- Second, the withdrawal of American troops from the Korean peninsula.
- Third, that Japan and South Korea cease to be «nuclear satellites» for Washington.
- Fourth, the lifting of economic sanctions (as well as the reinstatement of economic and diplomatic concessions), which, in the opinion of the North Koreans, are hindering the country's development (especially those imposed by the UN that affect raw materials, as well as the technology transfer and coal sectors).
- Fifth, the disappearance of criticisms of the North Korean regime and its institutions, and especially the accusations of human rights violations against Kim Jong-un and his family.
- Sixth, the cessation of military exercises involving flights of US B-52 bombers near the North Korean border.
- Seventh, the «formal» ending of the Korean War (1953) which is only governed by an armistice agreement¹¹¹.

On the other hand, some analysts including B. R. Myers, consider North Korea's rationalist stance to represent a mere facade, because the regime's ultimate aim is to take over South Korea. He contends that the Western media focus is wrong in its interpretation of North Koreans as nationalists and for that reason lacking in expansionist ambitions. If this were the case, he argues, they would also seek to conquer the south, a challenge that, in the current scenario, seems difficult to reconcile with main-

109 PANDA, A. y NARANG, V. «Why North Korea Is Testing Missiles Again». *Foreign Affairs*. 16.05.2019, available at: <https://www.foreignaffairs.com>. On the construction of the nuclear submarine: «North Korea announces new submarine, sending message to Trump». *The Washington Post*. 23.07.2019, available at: <https://www.washingtonpost.com>.

110 GRAMER, R. y HIRSH, M. «It's not personal. It's just diplomacy». *Foreign Policy*. 15.03.2019, available at: <https://foreignpolicy.com>.

111 See: HERZOG, S. «After the Summit: A Next Step for the United States and North Korea». *Arms Control Association*. 2018, 1-9; WERZ, D. «The U. S., North Korea, and Nuclear Diplomacy». *The National Committee on North Korea*. 2018, pp. 1-24, p. 2; LEE, J. H. «Q&A: Can North Korea and the U.S. strike a nuclear deal?». *Wilson Center*. 25.06.2019, available at: <https://www.wilsoncenter.org>; ROGERS, P. *Op. cit.*, p. 3; DALTON, T., LEVITE, A. y PERKOVICH, G. «Key Issues for U.S.–North Korea Negotiations». *Carnegie Endowment for International Peace*, 04.06.2018, available at: <https://carnegieendowment.org>.

taining good relations with the United States¹¹². But this interpretation is maintained only by a small minority.

For its part, the United States would demand a halt to the production of tritium and plutonium, the completion of all nuclear and missile tests, the suspension of all uranium enrichment activities outside the Yonbyong nuclear power plant and, in general, other measures aimed at reducing North Korea's nuclear capacity. In any case, Washington, for the time being, does not seem inclined to renounce sanctions or the presence of troops in South Korea either. Precisely the lifting of certain sanctions (such as a travel ban or the supply of humanitarian products) could be the first step towards unleashing negotiations, but at the second summit no agreement was reached on this point either¹¹³.

One of the biggest problems raised is that there seems to be no agreement between the parties on what is meant by «denuclearisation». Admittedly, both have agreed that this is the goal to be achieved, but there is no consensus on its scope. For the US government, denuclearisation would consist of North Korea withdrawing its current programme and any possibility of its regeneration in the future. For its part, in Pyongyang «denuclearisation» would be the withdrawal of all Washington's nuclear capacity in the region and the withdrawal of all US forces from South Korea and the islands of Japan¹¹⁴.

In short, the situation remains stagnant. The South Korean President Moon Jae-in recently announced that the United States and North Korea had decided, at least informally, to hold a third summit. But Kim Jong-un has made this summit conditional on a lifting of sanctions or a new attitude on the part of Washington regarding the negotiations¹¹⁵. Even so, while misunderstandings and frustrations continue to accumulate, it is not inconceivable that, in the blink of an eye, the sweet words of recent times could revert to the violent rhetoric of past years. The process is thus long and complex. The mediation of other countries, like Russia¹¹⁶ or China¹¹⁷, also appear essential in guiding the situation towards a successful conclusion. In fact, Kim

112 «North Korea's Unification Drive— B. R. Myers», available at: <https://sthelepress.com/index.php/2017/12/21/north-koreas-unification-drive>.

113 SEO, J. «Here are Some Economic Incentives That Could Help Move North Korea's Kim Toward Denuclearization». *Atlantic Council*. 26.02.2019, available at: <https://www.atlanticcouncil.org>.

114 ROGERS, P. «North Korea and The United States - Who is in Charge?». *Oxford Research Group*. September, 2018, pp. 1-5.

115 LANDAU, E. B. y STEIN, S. «How to Prepare for a Third U.S.-North Korea Summit». *The National Interest*. 02.05.2019, available at: <https://nationalinterest.org>.

116 The Kremlin is one of the main stakeholders in the absence of conflict on the Korean peninsula, as the consequences could be felt on its own territory. KLEIN, M. «Russia: a possible mediator» in GUNTHER, H. and MEIER, O. *Op. cit.*, p. 31.

117 Washington, for its part, is adopting a somewhat strategic position with Beijing: at times it has pointed out that it must be part of the solution to the crisis and at other times it has described it as

Jong-un, after the failure of negotiations with Washington, has arranged meetings with these countries to show his people that if the situation does not improve, he will continue to have powerful allies¹¹⁸. And of course the influence of Japan, which is adopting a somewhat ambiguous position, cannot be ignored: on the one hand it has condemned the recent tests (despite their short range), but on the other hand, Prime Minister Abe has shown his willingness to meet with Kim Jong-un, which would also be historic after the cooling of relations between the two countries¹¹⁹. The European Union is not an agent that has any direct impact on the conflict, but it can wield its economic and political influence¹²⁰. Other analysts have also pointed out that it would be interesting to involve the International Atomic Energy Agency in the process¹²¹. We are still waiting.

North Korea with nuclear weapons accepted by the international community?

The North Korean leader's strategy, however, does not need to be perfect. Some analysts think that in his attempt to develop a nuclear weapon capable of reaching the United States, with the aim of achieving a balance of power that leads to peace, Kim Jong-un could miscalculate and cross a red line that would provoke a US pre-emptive strike¹²². In any case, what seems to be North Korea's main objective is to become a legitimate (recognised) nuclear power in order, from this relatively balanced position, to establish diplomatic relations with all countries¹²³. Some analysts even understand that Pyongyang would be adopting, in the current scenario, a position similar to the one maintained in its day by India and Pakistan. Fully aware that they were violating the non-proliferation norm they nevertheless continued with tests –conducted secretly– until they normalised their position as nuclear powers¹²⁴.

.....
 one more factor in the problem. (see: ALBERT, E. «The China-North Korea Relationship». *Council on Foreign Relations*. 25.06.2019, available at: <https://www.cfr.org>).

118 Although unsuccessful, according to some, see: LEE, J. «The Wooing of Kim Kim Jong-un: Love Letters and Lavish Banquets». *Australian Institute of International Affairs*. 27.06.2019, available at: <http://www.internationalaffairs.org.au>.

119 In this regard, see: KING, R. «Japan and North Korea: Summitry, Missile Fears, and Abductions». *Center for Strategic and International Studies*. 19.06.2019, available at: <https://www.csis.org>.

120 GUNTHER, H. y MEIER, O. *Op. cit.*, p. 6.

121 DALTON, T., LEVITE, A. y PERKOVICH, G. *Op. cit.*, available at: <https://carnegieendowment.org>.

122 FRIEDMAN, U. «Can Trump Make a Deal With North Korea?». *The Atlantic*. 17.08.2017, available at: <https://www.theatlantic.com>.

123 «North Korea v the US: how likely is war?». *The Guardian*. 09.08.2017, available at: <https://www.theguardian.com>.

124 ROGERS, P. *Op. cit.*, p. 3.

Is this demand excessive? The Non-Proliferation Treaties, which North Korea signed and did not comply with at the time (although it withdrew in 2003), seem to tell us that it is; however, the world map shows us that there are other countries with nuclear capabilities, some of which enjoy seats on the Security Council (the United States, the United Kingdom, China, France and the United Kingdom) and others named above, (India, Pakistan and Israel), have nuclear weapons that escape the criticism of the international community, which seems to have forgotten their status. Although it is also true that the case of Stanislav Petrov shows that not even the most powerful countries in the world have the necessary capacity to control nuclear dangers and only Petrov's intuition¹²⁵, when everything seemed to indicate that a nuclear attack by the United States on the USSR (a fact that evidently did not correspond to reality but was a mere computer failure, which had confused the solar rays reflected in the clouds with the engines of nuclear missiles¹²⁶), saved humanity from a possible nuclear holocaust. This is a risk factor that Waltz did not take into account in his studies, whereby a simple computer failure could have made «allegedly stabilising» nuclear weapons have precisely the opposite effect and devastate an entire region¹²⁷. One can also say, in Waltz's favour, that notwithstanding Petrov's exploits, there has never been a nuclear attack resulting from an error.

One of the arguments frequently used to deny Third World countries (such as North Korea) possession of weapons of mass destruction is that dictators are dangerous because they are more «prone» to carrying out attacks. This judgement has a strong psychological element: it presumes that Western leaders are more disciplined and democratic than the leaders of Third World countries. And, if truth be told, it is a judgment that is hardly sustainable from a historical viewpoint. France, the United Kingdom, Israel and the United States have never submitted such an important issue as the acquisition of nuclear weapons to public debate. By contrast, India and Pakistan have done so¹²⁸. With regard to the use of weapons of mass destruction (chemical, biological and nuclear), there is no difference in their use between Western countries

125 Instead of informing his superiors of the events in preparation for a counter-attack, Petrov reported a system failure. This proves the enormous risk factor that still exists when it comes to nuclear weapons.

126 «Stanislav Petrov dies, the man who saved the world from a nuclear war». *El Mundo*. 19.09.2017, available at: <http://www.lavanguardia.com>.

127 In fact, this is one of the criticisms of Third World countries in possession of nuclear weapons: not having the necessary technology. In particular, India and Pakistan were accused of not having warning systems. Some authors, however, have criticised this argument. Others have pointed out that even if hostilities remain in the realm of rhetoric, there may be situations (because of mistakes) that could trigger a conflict. Such would be the case of a power outage in North Korea that is confused with a pre-emptive strike or the United States making a miscalculation in the demilitarised zone between the two Koreas. GUSTERSON, H. «A Double Standard on Nuclear Weapons». *MIT Center For International Studies*. 2006, pp. 1-6 (p. 3).

128 GUSTERSON, H. *Op. cit.*, p. 4.

and countries belonging to the Third World¹²⁹; in fact, in terms of harmful effects on the civilian population, the balance continues to be in favour of the former¹³⁰.

Nor do recent events help to dispel this «double standard» in the possession of nuclear weapons. In fact, the real strategy (and the game of alliances) of many countries has been completely uncovered. The United Nations General Assembly (with the support of more than 120 countries) adopted a resolution promoting the conclusion of a treaty to prohibit the use of nuclear weapons¹³¹. However, the same NATO members who are demanding disarmament from North Korea, as well as other nuclear-weapon states, refused to support the text (a total of 38 votes against). NATO's reason for not supporting the text, which was another breakthrough in achieving a world without weapons of mass destruction, was that it contravened NATO's policy of deterrence. In other words, NATO does not seem to trust the United Nations either in the event of armed conflict. China, India and Pakistan, for their part, abstained. Another fact (equally surprising): North Korea did vote in favour (and Iran, too)¹³². In effect, all the negative votes came from NATO countries and trading partners or countries with common interests. (Japan¹³³ and South Korea on account of their ties with the United

129 The «Third World» is understood as the group of countries which, after the end of the Second World War, did not belong either to the «First World», made up of Western countries, or to the «Second World», made up of the states comprised in the USSR.

130 REBEHN, M. «The Long History of Weapons of Mass Destruction». *Open Democracy*, 07.02.2003, available at: <https://www.opendemocracy.net>. France and the United Kingdom used chemical weapons during the First World War. Winston Churchill stated unequivocally that he was in favour of using chemical weapons. Germany also used mustard gas during the war. Asia did not remain alien to WMD and Japan used biological weapons in the war it waged with China in the 1930s. In the Second World War, despite treaties prohibiting the use of chemical and biological weapons (nuclear weapons had not yet been launched), they continued to be used. Nazi Germany used the Zyklon-B in its gas chambers. The United States dropped its nuclear bombs in Nagasaki and Hiroshima (being the only country to date that has used nuclear weapons, apart from tests carried out by the owner countries). The United States, was later accused of using chemical weapons in the Vietnam War. Until the early 1980s, therefore, weapons of mass destruction were used exclusively by world powers. The Iran-Iraq war opened up a new scenario. Saddam Hussein used mustard gas and nerve agents against the Iranians (also against the Kurds on their own territory). Since then other countries, such as Syria, Southern Sudan or Yemen, have been accused of using chemical weapons. The balance, therefore, for the time being, continues to be in favour of the world powers, but there is an increase (especially with chemical weapons) in small countries.

131 A/C.1/71/L.41, 14 de octubre de 2016, available at: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.1/71/L.41&Lang=S. The Treaty was supported by “Third World” countries: Austria, Brazil, Chile, Costa Rica, Democratic Republic of the Congo, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Indonesia, Ireland, Jamaica, Kenya, Liechtenstein, Malawi, Malta, Mexico, Namibia, Nauru, New Zealand, Nigeria, Palau, Panama, Paraguay, Peru, Philippines, Samoa, South Africa, Sri Lanka, Swaziland, Thailand, Uruguay, Venezuela (Bolivarian Republic of) and Zambia.

132 «Voting on UN resolution for nuclear ban treaty». *International Campaign to Abolish Nuclear Weapons*, available at: <http://www.icanw.org/campaign-news/results/>.

133 All the more paradoxical if we consider that it is the only country to have suffered the terrible effects of this weaponry.

States; and Bosnia-Herzegovina, Montenegro and Serbia, in view of their expectations of joining the EU)¹³⁴. Almost a year later, the Treaty was put to the vote in the General Assembly, repeating the same scene, although on this occasion Pyongyang joined the countries that neither supported the regulatory text nor participated in its drafting (Iran, for its part, continued to vote in favour)¹³⁵. Among the countries that did not support the resolution was Spain, which, in a somewhat strange development, while refusing to support a treaty banning nuclear weapons, expelled the North Korean ambassador precisely on account of this issue (consequences of the alignment with NATO and the imminent visit of Mariano Rajoy to Washington). If NATO adopts an obviously realistic stance, which probably entails remaining protected from Russia and not renouncing its Waltzian balance, Kim Jong-un himself might wonder why the North Korean regime cannot have weapons to protect itself from NATO members (together with Russia) who have shown no respect for international law or the mechanisms for resolving conflicts provided for in the United Nations Charter and who, moreover, solely for self-interest, do not renounce nuclear weapons. Such attitudes certainly do not help to win North Korean confidence.

Returning to the initial question: If Kim Jong-un is a «madman», it would certainly not be appropriate, under any circumstances, to make any concessions to him. However, Professor Robert Kelly, an expert on international relations between the United States and North Korea states in this regard:

«One of the laziest tropes of pop North Korean analysis is that the Kim family is ‘crazy,’ ‘insane,’ and so on. [...] Were the Kim family suicidally mad, they have had many chances to launch a cataclysmic war. They never have. Crazy people do not rise to the top of powerful states, and if they were to somehow by quirk, they would not last long in the brutally competitive and dangerous politics of most autocracies. We may loathe Stalin, Mao, Hitler, Pol Pot and the rest, but they were not mentally ill (except perhaps at the end). This is part of why they are so frightening. Their atrocities –which required scale, planning, and complexity– would have been hard to perpetrate if they were insane. The Kim family would not have survived in the unforgiving northeast Asian neighborhood, nor against internal threats, were they not viciously rational, cutthroat survivors»¹³⁶.

134 «UN votes for global nuclear weapons ban negotiations in 2017». *Independent*. 02.11.2016, available at: <http://www.independent.co.uk>; «La OTAN se opone a la resolución de la ONU de prohibir las armas nucleares». *El Diario*. 03.11.2016, available at: <http://www.eldiario.es>.

135 «More than 120 nations adopt treaty to ban nuclear weapons at UN meeting». *The Independent*. 07.07.2017, available at: <http://www.independent.co.uk>; «The U.N. just passed a treaty outlawing nuclear weapons. That actually matters». *The Washington Post*. 17.07.2017, available at: <https://www.washingtonpost.com>.

136 KELLY, R. *Op. cit.*, available at: <https://asiansecurityblog.wordpress.com/2017/06/14/theres-a-lot-of-north-korean-alarmism/>. And he added: «Similarly, the Kims are not nihilists. They are dangerous norm-breakers, prone to violent outbursts, and have little concern for other people's lives. But there

The truth is that the behaviour of the North Korean leader, given the history of international relations, is not unusual. So Washington will have to choose whether it wants a completely denuclearised North Korea or whether it chooses to recognise its status as a nuclear power. That is the question that, according to some analysts, is being debated right now within the US administration. For the time being, according to Pacheco Pardo, voices calling for a complete denuclearization are gaining ground¹³⁷, which will clearly make it difficult to reach a consensus.

Conclusion

Our research presented here permits us to confirm that the actions of the North Korean and American leaders have not the slightest hint of madness and are based on theories developed earlier. One might ask, of course, whether these are the soundest of policies. The truth is that as they insist on reminding the North Korean leader that countries like Kazakhstan or South Korea itself opened up to the world and improved their alliances and their economy. Pyongyang could follow the same path and thus find a solution to the basic demands of its people. The dismissal of the «end of history» could be seen as a fear that an ultimately cosmopolitan North Korean society would not accept the regime in power. Although, on the other hand, North Korea's fears of US unilateralism cannot be described as unfounded, all the more so given that the majority, of the countries included on Washington's «black list» back in 2002 have, for one reason or another, finally been attacked. Nor is it helpful to insinuate that the United States is exaggerating propaganda (overstating the purges carried out by the regime) or that its political leaders are relying on the idea that the North Korean leader is not in his right mind. It is evident that within the US Administration they know that these behavioural patterns are not the result of impulses or instincts, but of a reasoned strategy. North Korea embraced a Waltzian neo-realism to dissuade the attacks of the United States, accompanied by certain actions that also remind us of the strategic theory of conflict –for the deployment and publicity given to nuclear weapons– and the theory of the «madman» capable of doing anything with his military material. There is no denying that if the North Korean regime was simply seeking survival, its methods have undoubtedly worked. A different matter is the price of this economic isolation and the setbacks to its international relations as a result of its nuclear proliferation (including sanctions by the Security Council), or indeed, in the

is much evidence that they value their own lives and indeed use their position at the top of North Korean society to live quite indulgently. Suicide bombing is indeed a frightening element of the war on terror, but there is little to suggest that that applies here. In fact, the Kims are quite crafty and tactical – pushing when they can, pulling back when they must, playing their neighbors against one another for gain, and so on.

This is not a suicidal, ideological, ISIS-like state bent on apocalyptic war but rather a post-ideological gangsterish dictatorship looking to survive».

137 PACHECO PARDO, R. *Op. cit.*, p. 2.

final analysis, whether the US threat of attack was close to materialising and made up for the investment and the setbacks. But, in any case, the positions were not irrational, as demonstrated by the recent rapprochement between Washington and Pyongyang, the consequences of which –and characteristic of the entire North Korean crisis– are highly unpredictable.

For the time being, there is less chance of a nuclear war or conflict in the Asian region. The historic encounters between Moon and Kim Jong-un and between Washington and Pyongyang –and probably too between Abe and Kim Jong-un– bear witness to this. Something seems to be changing in the Asian region. But the distances between North Korea and the United States remain enormous. It does not appear that Pyongyang is going to sell denuclearisation cheap and the imposition of unilateral conditions by the US is by no means appealing to the North Korean regime. It is true that the mediation work of South Korean President Moon has been essential in turning the situation around¹³⁸. However, Seoul's decisive role in relations between Pyongyang and Washington is at times generating mistrust, as Pyongyang would prefer to hear directly from the US that it is willing to fulfil certain conditions. The withdrawal of US troops from the Asian region and the denuclearisation of Washington's satellite countries do not appear to be acceptable demands for the time being either. And all the more so at a time when Washington is not only seeking to protect itself against North Korea but also against China, which is in the midst of economic and military escalation.

Both the North Korean and US governments share a common enemy when it comes to negotiations: their own internal divisions. As alluded to earlier, the North Korean government has a group of hard liners who reject any initiative towards denuclearisation; while there are those within the US Administration –and especially in the wake of the latest tests– who wish to impose fresh sanctions against the North Korean regime¹³⁹; and others still, who from time immemorial would defend military intervention. Other voices, however, contend that with every day that passes without an agreement the capabilities of the North Korean regime will be on the increase, which would threaten the United States even more. It seems clear, therefore, that these contradictory perceptions within the governments themselves will make any kind of agreement difficult. It is undeniable, however, that progress in recent months has been substantial: from war rhetoric to building bridges towards reconciliation (such as the suspension of tests and the release of prisoners). But it is similarly true that for the moment negotiations at the highest level have not had the expected results. Except, of course, for the good chemistry generated between Kim Jong-un and Donald Trump, which sentences the negotiations to language of a personal nature. It is paradoxical, therefore, that those who once delivered the most audacious messages now seem to

138 Pacheco Pardo, así, sostenía que Moon había sido el principal impulsor del proceso diplomático (véase: PACHECO PARDO, R. «Llegó la hora de Moon». *El País*. 01.03.2019, available at: <https://elpais.com>).

139 PANDA, A. y NARANG, V. *Op. cit.*, available at: <https://www.foreignaffairs.com>.

have the best chance of resuming negotiations. In fact, after the failure of the second summit, the US Treasury Department imposed new sanctions on Pyongyang which were immediately withdrawn by the US president, who justified the withdrawal by claiming, according to his spokesman, that he liked President Kim and therefore considered that «these sanctions are not necessary»¹⁴⁰.

In short, it is difficult, for now, to see the North Korean regime giving up its nuclear weapons and the United States lifting sanctions and vacating its military bases in the region. Some analysts have pointed out that this could go through a «gradual procedure»: North Korea would stop exporting nuclear technology in exchange for lifting some sanctions. Others have pointed out that perhaps economic incentives could make the regime surrender its nuclear weapons¹⁴¹ - the opening of an economic account for the development of North Korea's economy, resources and infrastructure; or Washington guiding Pyongyang by the hand into international trade and IMF and WTO membership. For the moment, however, this is mere conjecture.

The case of North Korea thus constitutes a major test for the two classic branches of international relations. If progress continues, Kim Jong-un will remain a «patriotic» and «intelligent» man. If they fail, the media will be quick to recommend that he needs psychiatric care. For if at any time it is necessary to carry out a pre-emptive strike on the Korean peninsula¹⁴², and minimise the damning effects of public opinion (increasingly important, as shown by the cases of Vietnam, Somalia and Iraq), who would not want to put a stop to an evil madman with nuclear warheads?

Submitted: May 22, 2019.

Accepted: August 6, 2019.

140 MONGE, Y. «Trump retira por sorpresa las últimas sanciones impuestas a Corea del Norte». *El País*. 22.03.2019, available at: <https://elpais.com>.

141 SEO, J. «Here are Some Economic Incentives That Could Help Move North Korea's Kim Toward Denuclearization». *Atlantic Council*. 26.02.2019, available at: <https://www.atlanticcouncil.org>.

142 An attack that might not be very effective, as Kim Jong-Un and his scientists have dispersed the materiel throughout the country to prevent it from being destroyed by a military strike of this nature.

Ana Gemma López Martín

Professor of Public International Law and International Relations of the Complutense University of Madrid

email: : anagama@ucm.es

An in-depth analysis of maritime boundaries in Africa

Abstract

One of the aspects that most affects maritime security is undoubtedly the appropriate setting of boundaries between neighbouring states, considering that once these have been determined, each country knows the extent of their jurisdiction. This facilitates navigation for third states, as it removes the tension caused when two more states stake a claim to the same maritime space. At the same time, they know with certainty what rules to follow depending on the waters they are crossing. The introduction of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982, with new spaces and extensions, has complicated the situation, particularly for Africa, the continent with the largest number of coastal countries. The aim of this paper is to explain what maritime boundaries have been definitively established in Africa (by agreement or by a judgment of an international court) and thus know for certain what regions enjoy stability in the matter and which, by exclusion, are still pending delimitation. Furthermore, knowing what maritime boundaries have been established and the delimitation criteria applied can constitute an important reference and aid for other African states with delimitations pending.

Keywords

Maritime Borders, Maritime boundaries, Africa, Maritime Security, Settlement of Disputes, Law of the Sea.

To quote this article:

LOPEZ MARTÍN, A. G. «An in-depth analysis of maritime boundaries in Africa». *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*, n.º 14. 2019, pp. 339-358.

Introduction

It is a well known fact that the adoption of the United Nations Convention on the Law of the Sea on 10 December 1982 created a tidal wave between neighbouring states in what had hitherto been more or less calm waters. The extension of the territorial sea to 12 nautical miles, on the one hand, and, most especially, the emergence of a new maritime space like the exclusive economic zone (EEZ), the limit of which was set at 200 nautical miles, together with the possibility of extending the outer limits of the continental shelf beyond this limit, sparked a flurry of overlapping maritime claims from states with common borders. In addition, the introduction of a new maritime status, the archipelagic state, significantly altered the baselines for calculating the maritime spaces of countries comprised solely of islands and/or archipelagos, which is the case of Cape Verde, São Tomé and Príncipe, Comoros and Seychelles, thus forcing a redefinition of the boundaries with neighbouring states¹.

The new maritime zones created by the Convention of 1982 have complicated the delineation of boundaries on the sea map, and this has not left the continent of Africa unaffected; far from it, considering that Africa is the continent with the largest number of coastal countries: 38, no less. In addition, there are the non-self-governing territories of the Western Sahara, those governed by the United Kingdom, and France's overseas territories.

Without a doubt, the proper delimitation of maritime boundaries between states is essential for several reasons – not least for maritime stability and security in the region. In this respect, numerous factors have to be taken into consideration and, in the case of Africa in particular, the economic and strategic implications.

From an economic perspective, particular account must be taken of the continent's oil, gas and mining deposits, such as phosphate and diamonds in southern Africa, primarily in Namibia. An additional consideration is the high quality of African oil and the continent's advantageous geopolitical position in relation to Europe and the U.S. Furthermore, the location of oil fields and natural resource deposits can result in considerable complications when states unilaterally determine and apportion exploration blocks that infringe upon areas of disputed ownership by a neighbouring state, bearing in mind that exploration blocks are delineated by strict lines, yet oil fields often overlap maritime boundaries, which is the case of the Gulf of Guinea².

¹ It should be noted that, in international law, the term 'boundary' to which we refer means 'the line that marks the outer limit of a state's territory, in other words, the line that determines the spatial area within which a state exercises sovereignty to the exclusion of other states (...) nowadays this category encompasses spaces which are physically different, over which states also exercise sovereignty, such as airspace and maritime spaces. Accordingly, reference must now be made to the different types of boundaries: territorial, air, sea, river and lake' (see LÓPEZ MARTÍN, Ana Gemma. 'Frontera'. Román Reyes (Dir.). *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, vol. II, 3.^a ed. Madrid and Mexico: Plaza & Valdés, 2009, pp. 1326-1327).

² For more information, see SOARES DE OLIVEIRA, Ricardo. *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*. London: Hurst Publishers 2007.

Similarly, we must highlight the wealth of natural resources in African waters. Fishing is the main driver of many economies, such as Angola, Namibia and Egypt. Not surprisingly, it is estimated that it contributes some 10 billion dollars to African economies each year. These multiple sources of wealth heighten the African countries' eagerness to attain economic sovereignty over these areas, consequently exacerbating disputes. Hence the importance of accurately defining the respective exclusive economic zones and continental shelves of bordering states.

And strategic reasons are no less important. As Gutiérrez Castillo has pointed out, «nowadays, international peace and security are not only considered in terms of military confrontation and conflict [...] there are new, complex problems that transcend borders and which can only be effectively addressed by defining these borders»³. The absence of defined boundaries can have a destabilising effect in the fight against the growing threat of maritime piracy, organised crime, illegal immigration and even terrorism. And this is a particularly important concern for Europe, given that the various types of criminal activities that reach the European continent usually come via African waters. To effectively combat these threats, interstate cooperation is required; however, this is difficult if states feel that their national interests and sovereignty are under threat, and if they are uncertain about the extent of their sovereignty and jurisdiction.

All these problems underlying the delimitation of the new maritime spaces have heightened the tension in already strained relations between neighbouring states. This is why, as pointed out earlier, if the boundaries are not properly defined, it can give rise to numerous disputes between states, which can take on not just regional, but also international dimensions. And this can have a disastrous effect on efforts to maintain maritime security and the development of countries.

While it is true that significant progress has been made in the delimitation of maritime boundaries in Africa over the past two decades, there are still numerous boundaries pending delimitation, which in some cases has led to major instability in the region⁴. The African Union had set the end of 2017 as the deadline for all states to delimit their boundaries; by that date, however, only 30% of boundaries had been delimited⁵. It is obvious, therefore, that there is still a great deal of work to be accomplished in this area.

3 GUTIÉRREZ CASTILLO, Víctor Luis. *El Magreb y sus fronteras en el mar. Conflictos de delimitación y propuestas de solución*. Barcelona: Huygens editorial 2009, pp. 22-23.

4 Aware of the importance of this issue and its consequences, the African heads of state and government adopted *the African Charter on Maritime Security, Safety and Development* during an extraordinary session of the Assembly of the African Union in Lome on 15 October 2016. Accordingly, the signatories committed to taking specific, measurable actions to promote the Africa-wide development of a sustainable 'blue economy', underpinned by good maritime security and efficient maritime law enforcement (IMO, *Annual Report 2016*, TC 67/3(a), 12 May 2017).

5 This was incorporated into the *African Union Border Programme* (AUBP), adopted at the 8th Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government of the African Union held in Addis Ababa in 2007, with the aim of establishing their maritime boundaries, including the outer limits of the

The aim of this study, therefore, is to present an overview of the current situation with regard to maritime boundaries that have been definitively established, either through mutual agreement following negotiations between neighbouring states or by a judgment of an international court. It is extremely important to analyse current boundary delimitation practices in order to identify not just the areas that enjoy stability in the matter, but, by exclusion, the regions with boundaries still pending delimitation. At the same time, it is important to find out the criteria used when setting boundaries, as this could be useful for African states with delimitations pending and could serve as a reference or support for future agreements. Therefore, we will also take a brief look at cases where a failure to delimit maritime boundaries has caused greater tension between the countries concerned.

When taking a closer look at Africa's maritime boundaries, we will use the 'geoscheme' devised by the United Nations for use in studies on Africa. Because the system is based solely on geographical factors, it is an objective criterion and, therefore, has no connotations that might condition what is intended to be an impartial analysis. According to the geoscheme, the macro-geographical region of Africa is divided into five subregions. In order to obtain a systematised overview of the boundary situation, we will begin our journey through the region in the West, before moving on to Central, Southern and East Africa, and concluding in North Africa.

An introduction to international law on the delimitation of boundaries between neighbouring states

Before moving on to our analysis, we believe it is necessary to take a brief look at the international rules governing the delimitation of maritime boundaries between neighbouring states. The aim is not so much to check that the boundaries already set comply with these rules but, rather, to ascertain what guidelines states with delimitations pending should follow. The latter will be accompanied by a reference to the mechanisms available for the resolution of disputes standing in the way of a delimitation agreement.

The *United Nations Convention on the Law of the Sea* of 10 December 1982 (UNCLOS) is without a doubt our main legal reference when presenting the rules governing the delimitation of maritime boundaries between neighbouring countries. Although the Convention did not enter into force until 16 November 1994, it should be pointed out, in relation to the delimitation of spaces between neighbouring states, that the rules are based on customary law; a type of law supported by substantial international case law which, moreover, has inevitably influenced the provisions of the UNCLOS. Nevertheless, it should be borne in mind that, of the 38 African states with

extended continental shelf (see OKONKWO, Theodore. «Maritime Boundaries Delimitation and Dispute Resolution in Africa». *Beijing Law Review*, vol. 8. 2017, p. 61).

a coastline (including the French and British territories), only Libya is not a party to the Convention. Having said that, it should also be pointed out that, as indicated previously, the rules that apply to the existence and extension of the various maritime spaces and their delimitation criteria are generally consuetudinary, and Libya has never questioned them. Therefore, their binding nature is beyond question.

Rules applying to the delimitation of maritime boundaries. Equity as a goal

First and foremost, the delimitation of the territorial sea, exclusive economic zone (EEZ) and continental shelf shall be by negotiated agreement between states with opposite or adjacent coasts, as provided by Articles 15, 74 and 83 of the UNCLOS, respectively.

If the states fail to reach an agreement, delimitation shall be determined by the competent court or arbitration body in accordance with the relevant principles and rules of international law. When this is the case, the delimitation criteria laid down by international law is as follows:

With regard to the delimitation of the territorial sea, Article 15 provides that the boundary shall be set from «a median line every point of which is equidistant from the nearest points on the baselines from which the breadth of the territorial seas of each of the two States is measured. The above provision does not apply, however, where it is necessary by reason of historic title or other special circumstances to delimit the territorial seas of the two States in a way which is at variance therewith».

In addition, Articles 74 and 83 provide that the delimitation of the exclusive economic zone and continental shelf «shall be effected by agreement on the basis of international law, as referred to in Article 38 of the Statute of the International Court of Justice, in order to achieve an equitable solution».

Note the different terminology used depending on whether it is the territorial sea, EEZ or continental shelf; while the principle of equidistance is cited in the first case, an equitable solution is cited in the second. This difference can be explained by the judgment delivered by the International Court of Justice (ICJ) on 20 February 1969 in the *North Sea Continental Shelf Case* between Denmark, the Netherlands and the Federal Republic of Germany, which set an important precedent in the delimitation of maritime spaces. When assessing the applicability of the equidistance principle in the delimitation of the continental shelf between the neighbouring states, the ICJ ruled that equidistance was not an obligatory rule of customary law and rejected the general principle or rule of equidistance. It stated that the delimitation principle laid down by international law since the Truman Declaration –the international treaty created to codify the rules of international law relating to continental shelves– provides that delimitation should be based on equitable principles and take account of all «relevant circumstances». It can be concluded from the ICJ's statement that the application of

the median line or equidistance delimitation principle is not always fair because there may be other circumstances that make it unduly onerous for one of the states concerned, in which case the equitable delimitation rule established by international law would not be observed.

It should be pointed out that, despite the difference in the terminology used, it is a fact that in international judicial and arbitral settlements of boundary delimitation disputes, the objective is always the same, i.e. to try to find an equitable solution for all parties. Thus, according to this practice, the delimitation process consists of two consecutive phases: firstly, provisional delimitation is calculated from a median line equidistant from the baselines of the neighbouring states. After this, it is assessed whether there are «relevant circumstances» that warrant an adjustment of the median line in order to ensure that the delimitation result is equitable. Hence, the arbitral tribunal concerning the maritime boundary between Barbados and the Republic of Trinidad and Tobago in 2006 asserted that, «The identification of the relevant circumstances becomes accordingly a necessary step in determining the approach to delimitation». Similarly, some years before, in 1977, the arbitral tribunal that delimited the continental shelf between France and the United Kingdom also upheld that the «combined equidistance/special circumstances rule» reflected the customary law of equitable principles and that these applied irrespective of whether the coasts were opposite or adjacent.

If the decision-making body deems that the equidistance principle is unfair and that relevant circumstances exist, the latter will be taken into account when adjusting the provisional boundary set on the basis of the median line. However, if such circumstances do not exist, the provisional equidistant median line becomes the definitive boundary.

At this point, the question that remains to be answered is which of these *pertinent, relevant or special circumstances* should be taken into account when adjusting the equidistant median line. As there are no substantive norms governing this aspect, to find an answer, we must look to the vast body of judicial and arbitral case law on maritime delimitation which, as Prosper Weil has pointed out, has itself «undertaken the direct definition of the law of maritime delimitation, giving it the appearance and name of general or customary international law». There is probably no other chapter of international law which has been written so exclusively and rapidly by the international courts’.

Pursuant to the aforementioned case law, the *circumstances that may be relevant* in determining equitable delimitation are varied and can be classified as geographical and non-geographical.

As far as the former are concerned, we find that some or all of the following *geographical factors* may be relevant, as they are not mutually exclusive:

- The natural prolongation of the coast or ocean front; this criterion must take into consideration the proportionality between the respective lengths of the bordering states.

- The geography of the area, taking account of specific aspects of the region such as whether it is a semi-enclosed sea or an ocean.
- The general configuration of the coast, taking into consideration the general direction of the coastline, whether it is adjacent or opposite and whether there is more than one state in front of it; of particular relevance is whether the coast is concave or convex and the degree of concavity or convexity.
- The respective baselines, including the presence of ports, bays, roadsteads, inlets, mouths of rivers, islands, reefs or low-tide elevations.
- The existence of islands and rocks between states and whether these belong to one of the states.
- In the case of continental shelf delimitation, factors such as geomorphology of the seabed and geology of the subsoil may also be relevant.

Varied circumstances include *non-geographical* factors, which might include the following:

- Economic factors. In the case of EEZs or continental shelves, the economic benefits of the states will occasionally be taken into consideration, depending on the resources; in this case, particular relevance is afforded to the location of oil and gas deposits and fishing grounds.
- The historical rights of a state to certain maritime areas since time immemorial and with the acquiescence of other states, to which the general rules of international law would not apply.
- Navigation, taking account of where navigation channels run in order to ensure navigation routes; this circumstance is particularly relevant for the delimitation of territorial seas.
- The states' socio-economic situation.
- Political and security factors.
- Environmental factors, such as the temperature and salinity of water columns; spawning of marine species, etc.
- The presence of third states, possibly with overlapping maritime claims.

Therefore, the variety of specific situations means that the legal rule has to be relaxed in order to accommodate the important role afforded to equity, which allows the adaptation of the general rule in order to avoid unfair outcomes.

Mechanisms for the settlement of maritime boundary disputes

Now that we have examined maritime delimitation under international law, we believe it is necessary to take a brief look at the mechanisms this legal system provides for the settlement of maritime boundary disputes. This question is extremely opportune for delimitation projects which are still pending.

On this point, it is important to note that, as mentioned previously, 37 African coastal countries are parties to the UNCLOS, in addition to France and the UK,

which have sovereignty or jurisdiction over some African territories. The Convention expressly sets out the bodies competent to settle maritime disputes and, moreover, has a compulsory subsidiary mechanism in place such as arbitration. Therefore, in the absence of an agreement, such mechanisms shall be used to resolve disputes.

Nevertheless, we must refer, firstly, to Article 281 of the Convention, pursuant to which states may settle disputes in relation to the application of the UNCLOS using mechanisms other than those provided for in the Convention. Therefore, African neighbouring states are perfectly entitled to submit their maritime boundary disputes to mechanisms not provided for in the UNCLOS, such as those provided for by the African Union⁶, the Economic Community of West African States (ECOWAS), the Southern African Development Community (SADC) Tribunal and even bodies which have been set up by the African states themselves, such as the *The Elders* group. Nevertheless, it should be noted that, up until now, the African states have not availed themselves of these mechanisms to settle either maritime or land boundary disputes, and have shown a clear preference for international courts, such as the International Court of Justice, or an international arbitration tribunal. Indeed, such is the case, that Samuels has pointed out:

«African nations have demonstrated that resort to international tribunals can lead to meaningful resolution of existing boundary disputes. The continent's commitment to the ICJ is one of the enduring legacies that African states have offered over the past half-century [...] And, interestingly, the contributions to international boundary dispute law have come from across the continent».⁷

Considering, therefore, that the African states are unlikely to avail themselves of mechanisms other than those provided for in the UNCLOS, the procedures that apply are described in Part XV of the Convention, specifically in Article 287, which provides for the resolution of disputes relating to the law of the sea, and states as follows:

Choice of procedure.

- When signing, ratifying or acceding to this Convention or at any time thereafter, a State shall be free to choose, by means of a written declaration, one

6 Such as the Court of Justice of the African Union. In this regard, the African Union (AU) has undertaken a number of initiatives, such as the African Union Border Programme (AUBP), the 2050 Africa's Integrated Maritime (AIM) Strategy and AGENDA 2063. Within these initiatives, what is known as the *Combined Exclusive Maritime Zone for Africa* (CEMZA) was established, defined as a common maritime zone of all AU Member States. For more information about these initiatives and African dispute settlement mechanisms, see OKONKWO, Theodore. «Maritime Boundaries...». *Op. cit.*; WALKER, Timothy. «Why Africa must resolve its maritime disputes». *Policy Brief* 80. Institute for Security Studies, October 2015.

7 See SAMUELS, Joel H. «Redrawing the Map: Lessons of Post-colonial Boundary Dispute Resolution in Africa» and LEVITT, Jeremy (ed.). *Africa. Mapping New Boundaries in International Law*. Hart Publishing, Oxford and Portland, 2008, p. 254.

or more of the following means for the settlement of disputes concerning the interpretation or application of this Convention:

- ⊕ the International Tribunal for the Law of the Sea established in accordance with Annex VI;
 - ⊕ the International Court of Justice;
 - ⊕ an arbitral tribunal constituted in accordance with Annex VII;
 - ⊕ a special arbitral tribunal constituted in accordance with Annex VIII for one or more of the categories of disputes specified therein.
- A declaration made under paragraph 1 shall not affect or be affected by the obligation of a State Party to accept the jurisdiction of the Seabed Disputes Chamber of the International Tribunal for the Law of the Sea to the extent and in the manner provided for in Part XI, section 5.
 - A State Party, which is a party to a dispute not covered by a declaration in force, shall be deemed to have accepted arbitration in accordance with Annex VII.
 - If the parties to a dispute have accepted the same procedure for the settlement of the dispute, it may be submitted only to that procedure, unless the parties otherwise agree.
 - If the parties to a dispute have not accepted the same procedure for the settlement of the dispute, it may be submitted only to arbitration in accordance with Annex VII, unless the parties otherwise agree.

Pursuant to the Convention, several jurisdictional bodies are competent to resolve maritime boundary disputes between African states: the International Tribunal for the Law of the Sea, the International Court of Justice, general arbitral tribunals and special arbitral tribunals (fisheries, marine environment, marine scientific research and navigation; Annex VIII). Moreover, in the event that a State Party does not accept the same procedure for the settlement of the dispute or has not made a declaration choosing one of the possible mechanism (or has not reached an agreement in this respect), the arbitration provided for in Annex VII shall apply. This is what is known as the «default choice». Therefore, the key to determining what procedure applies in each specific case can be found in the declarations on the choice of procedure made by each State Party upon acceding to the Convention⁸.

Therefore, when negotiation fails and African states with maritime boundary delimitation claims pending are unable to reach an agreement, either state may avail of the provisions of Article 287 and activate the relevant jurisdictional procedure indicated in the declaration made by the neighbouring state. Failing this, and as a last resort, the states can submit to arbitration to bring about the definitive establishment of their respective maritime boundaries.

⁸ The declarations made by each State Party upon ratifying or acceding to the UNCLOS can be consulted at: http://www.un.org/Depts/los/settlement_of_disputes/choice_procedure.htm.

Maritime boundaries in West Africa

Now that we are conversant with the international regulatory framework governing the rules for maritime boundary delimitation and the procedures for addressing claims which are still pending, let us take an in-depth look at maritime boundaries in Africa, beginning, as stated earlier, with West Africa:

The West Africa subregion –sub-Saharan region– is comprised of 16 countries, 13 of which have coastlines: Benin, Cape Verde, Côte d’Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo and Mauritania, in addition to the island of St Helena (non-self-governing territory under the jurisdiction of the United Kingdom).

This subregion has six established international borders, three of which were settled by bilateral agreement and the other three by international court judgments. Therefore, there are eight maritime delimitation cases still pending in the region.

The maritime boundary between the republics of *Cape Verde and Senegal* was established by means of a *negotiated agreement* which culminated in the Cape Verde–Senegal Maritime Delimitation Treaty signed on 17 February 1993. The boundary was set at an equidistant line between the two territories, but adjusted slightly in the north to take account of relevant circumstances. The maritime boundary separating the exclusive economic zone and continental shelf of *Cape Verde and Mauritania* was established by a treaty signed in Praia on 19 September 2003, and is merely an extension of the border between Cape Verde and Senegal. In this case also, the boundary was set from a median line equidistant from the baselines of the two countries, but with a slight deviation in the south. In Banjul on 4 June 1975, *Gambia and Senegal* signed a treaty establishing their northern and southern maritime boundaries. The delineation was inspired by the North Sea continental shelf cases mentioned previously, and clearly diverges from the equidistance principle, as this would have seriously undermined the interests of Gambia.

The maritime boundary delimitation between *Guinea-Bissau and Senegal* was settled by arbitration after the two countries failed to reach an agreement in relation to the exchange of notes between France and Portugal on 26 April 1960. This established the territorial sea, the contiguous zone and the continental shelf between the two countries defining a straight line running at 240° starting from the intersection of the extension of the land boundary and the low-water mark. In its award of 31 July 1989, the arbitral tribunal found that the aforementioned exchange of notes had the force of law. On 14 October 1993 the two countries signed a Management and Cooperation Agreement for the joint development of EEZ resources situated between the 268° and 220° azimuths drawn from Cape Roxo, but excluding their respective territorial seas. Similarly, the maritime boundary dispute between *Guinea and Guinea-Bissau* also had to be submitted to arbitration in the absence of an agreement between the two countries. The arbitral tribunal award of 14 February 1985, aiming to find an equitable solution in keeping with

the spirit of Articles 74 and 83 of the UNCLOS, deviated from the equidistance principle.

The most recent international maritime boundary to be established is that of *Ghana and Côte d'Ivoire*. On 23 September 2017, the Special Chamber of the International Tribunal for the Law of the Sea rendered its judgment on the *Différend relatif à la délimitation de la frontière maritime entre la République du Ghana et la République de Côte d'Ivoire* (no. 23). The ruling unanimously established a single maritime boundary for the territorial sea, exclusive economic zone and continental shelf of the two countries within and beyond 200 nautical miles; in the first section, the median line is adjusted to take account of special circumstances, while after turning point F, the single maritime boundary follows the median line.

According to this data, boundaries have not yet been established between Mauritania and Senegal; Cape Verde and Gambia; Guinea and Sierra Leone; Sierra Leone and Liberia; Liberia and Côte d'Ivoire; Ghana and Togo; Togo and Benin; and Benin and Nigeria. On this point, it should be noted that Sierra Leone is keen to reach agreements because of the oil and gas prospects in its EEZ. The situation between Ghana, Togo and Benin is complicated considering their juxtaposition; if the equidistance principle is applied, it will put Togo at a serious disadvantage. In this respect, the agreement reached between Gambia and Senegal in 1975 may serve as an important precedent for these states.

Maritime boundaries in Central Africa

There are ten countries in this subregion, seven of which have coastlines: Democratic Republic of the Congo, Angola, Cameroon, Equatorial Guinea, Gabon, Republic of the Congo and São Tomé and Príncipe. Some of these countries obviously border Nigeria, which is the southernmost state in the West Africa subregion.

Five maritime boundaries have been established in the region, four by bilateral agreement and one by a ruling of the International Court of Justice. It is worth noting that the maritime boundaries of the Gulf of Guinea, one of the most coveted areas because of its abundant oil and gas resources, have been established in their entirety. This was largely achieved thanks to the initiative of Nigeria, which was particularly anxious to properly define its boundaries with its neighbours. Not surprisingly, Nigeria ranks ninth in the world in terms of oil reserves. Therefore, there are five maritime delimitation cases still pending in the region.

The maritime boundary between *Nigeria and Cameroon* was established following two treaties and a ruling by the International Court of Justice, each of which set a section of the boundary. The Yaoundé II Declaration of 4 April 1971 delimited the territorial sea between the two states up to what is known as «point 12» or the «compromise line» (British Admiralty Chart No. 3343). From «point 12» to «point G», the boundary follows the line adopted in the Declaration signed by the heads of state of Cameroon and Nigeria at Maroua on 1 June 1975, as corrected by the exchange of

letters between their heads of state of 12 June and 17 July 1975. The latter section is a negotiated line not determined by the equidistance principle, as it takes account of the geography, resources and human activity in the area. The maritime boundary beyond «point G» was submitted to the consideration of the International Coast of Justice. In its judgment of 10 October 2002, the Court effected the delimitation of the EEZ and continental shelf by a single line using the equidistance principle, as this was deemed to represent an equitable result in the absence of relevant circumstances that might warrant a modification of the course of the boundary.

While the case with Cameroon was being heard by the ICJ, *Nigeria* commenced negotiations with two other countries: Equatorial Guinea and São Tomé and Príncipe. The treaty with *Equatorial Guinea* was signed on 23 September 2000, establishing a single maritime boundary between the two states; rather than adopting an equidistant line between the two countries, the treaty takes into account the oil fields in the area. The treaty respects the exploration licenses for oil blocks granted by both states, thereby resolving the overlap and providing for unitisation agreements where there are straddling oil fields. On the other hand, a treaty with signed with *São Tomé and Príncipe* for the joint development of petroleum and other resources in respect of areas of the EEZ of the two states on 21 February 2001. The treaty proves far more advantageous for São Tomé and Príncipe because, despite being much smaller in size than Nigeria, it receives 40% of the revenues deriving from the resources, while Nigeria receives 60%.

For its part, *São Tomé and Príncipe* negotiated a treaty with *Equatorial Guinea* (signed on 26 June 1999), and *Gabon* (signed on 26 April 2001). In both cases, the maritime boundary was set using the equidistance principle.

Cameroon and Equatorial Guinea, on the other hand, have not only failed to delimit their common maritime boundary, but have lodged complaints in relation to their applications with the Commission on the Limits of the Continental Shelf, which further complicates the situation. The same has occurred with the boundary between the Democratic Republic of the Congo and Angola. The preliminary information presented by the former was rejected outright by Angola on the grounds that it does not respect international rules. Both states have overlapping oil concessions in the area. Gabon and Equatorial Guinea began negotiations with a view to establishing a common maritime boundary, but talks were suspended, not only on account of the abundant oil reserves in the offshore waters, but because of a dispute over the sovereignty of three islands in Corisco Bay where the Muni River flows into the sea, thus making it even more difficult to reach an agreement. Moreover, Gabon has been unsuccessful in reaching an agreement with the Republic of the Congo, and the latter with the Democratic Republic of the Congo.

The situation in Southern Africa

There are five countries in this subregion: Botswana, Lesotho, Namibia, Swaziland (or Eswatini) and South Africa. Only Namibia and South Africa have coastlines, and

neither country has delimited its maritime boundaries. This situation is further exacerbated by strong disputes over the sovereignty of the islands in the mouth of the Orange River and by the presence of oil and diamonds in the outer sea and river mouth, in addition to the area's potentially substantial oil deposits.

However, the boundary between *Namibia and Angola* has been set, after the countries signed an accord on the delimitation and demarcation of the maritime boundary up to 200 nautical miles on 4 June 2001. The boundary extends along a parallel of latitude that begins at the mouth of the Kunene River where the countries share a common border.

Similarly, *South Africa, France and Madagascar* signed a Trilateral Declaration on 26 June 2012 in relation to their applications to the Commission on the Limits of the Continental Shelf to extend their respective continental shelves, and empowered the Commission to consider any overlapping claims in their respective submissions.

The complex boundary map of East Africa

This subregion, made up of 18 countries, has ten coastal states: Eritrea, Djibouti, Somalia, Madagascar, Mauritius, Comoros, Seychelles, Kenya, Tanzania and Mozambique. In addition, there is the Chagos Archipelago (a British overseas territory – claimed by Mauritius as an integral part of its territory), the island of Mayotte, the island of Reunion and the so-called Scattered Islands (Banc du Géiser, Bassas da India, Europa Island, Glorioso Islands, Juan de Nova Island and Tromelin Island), all of which are French overseas territories.

It is worth noting the geographical peculiarity of this area, where four island and/or archipelagic states converge in the Indian Ocean, as well as France's island territories. As a result, we have two trilateral agreements in this tri-border area. In addition, there are eight bilateral maritime delimitation treaties, mainly based on the equidistance principle, and the maritime boundary dispute between Somalia and Kenya is in the final stages of resolution at the International Court of Justice. Furthermore, the boundary dispute between Eritrea and a state of another macro-geographical region, Yemen, has been resolved by international arbitration.

Mozambique definitively established its northern boundary with *Tanzania* by an agreement signed on 28 December 1988; the boundary is a combination of an equidistant median line at the start, which then follows a parallel of latitude up to 200 nautical miles. Later on, on 5 December 2011, the two countries signed a new agreement that does not amend the boundary of the previous one, but merely revises the coordinates to adjust it to the World Geodetic System (WGS). Talks intended to define the *trijunction point with the Comoros* were conducted alongside negotiations to delimit the boundary between *Mozambique and the Comoros*, and between *the Comoros and Tanzania*; all of these agreements were signed on the same date. The agreement on the trijunction point, concluded at the same time as the previous ones, can be seen

as a formal «tidying up» of the delimitation process. However, it should be pointed out that it also served to strengthen cooperation between the parties while they were negotiating bilateral treaties within the framework of the African Union Border Programme.

The equidistance principle was also used to delimit the northern boundary of the EEZ and continental shelf between the *Comoros and Seychelles* on 17 February 2012; in this case, between the respective archipelagic baselines from the *trijunction point with Tanzania*, which was agreed on the same date. The southern boundary is more complicated because of Comoros' sovereignty claim to the island of Mayotte and Madagascar's claim to the Glorioso Islands, both under French sovereignty, and also because the maritime boundary delimitation agreement concluded between *Seychelles and France* on 19 February 2001 defined the boundary based on an equidistant median line, but using different base points to those used by the Comoros and Seychelles. Similarly, the equidistance principle was used to delimit the EEZ between *Mauritius and Seychelles*, agreed on 29 July 2008, insofar as it is considered an equitable solution under international law. The principle was also applied in 2002 in the agreement between *Tanzania and Seychelles* to establish a single boundary line for their EEZ and continental shelf, and in the 2005 agreement between *France and Madagascar* to delimit the maritime boundary between the island of Reunion and Madagascar. As a supplement to the 2008 agreement, on 13 March 2012 Mauritius and Seychelles signed a treaty concerning the joint exercise of sovereign rights over the continental shelf in the Mascarene Plateau region.

As in the case of Tanzania and Mozambique, the maritime boundary between *Tanzania and Kenya* is the result of combining the equidistance principle with modifications in certain sections to take account of relevant circumstances. This is reflected both in the agreement of 9 July 1976, setting the boundary between their respective territorial seas, and that of 23 June 2009 in relation to the EEZ and continental shelf.

Aside from all these treaties, there are two judicial proceedings under way in the region concerning the delimitation of maritime boundaries. The arbitration between *Eritrea and Yemen* concluded with the award dated 17 December 1999, whereby the boundary is established in the Red Sea in application of the equidistance principle. The case concerning the delimitation of the maritime boundary between *Somalia and Kenya* in the Indian Ocean is still at the written procedure stage, after Somalia filed a suit with the International Court of Justice on 28 August 2014. After the Court issues a ruling, the boundary will be established definitively, given that the ruling is binding on the parties, and this should bring some stability to a tumultuous region.

Despite the fact that many of the region's boundaries have been definitively established, there are still some cases pending, and their resolution will pose a challenge, primarily because of the region's complex geographical circumstances. Once you have rounded the Cape of Good Hope, the first international border you encounter is that of *South Africa and Mozambique*, which is pending delimitation, and the process may be hindered by the proximity of Madagascar. Indeed, the boundary between the latter two states is also pending delimitation and, in turn, is hindered by the French islands

which, as mentioned previously, are subject to various sovereignty claims by African states, such as Mayotte by Comoros, Glorioso Islands by Madagascar and Tromelin Island by Mauritius. In this regard, it is also worth highlighting the special nature of the *Chagos* Archipelago, a non-self-governing territory under the jurisdiction of the United Kingdom, but subject to sovereignty claims by Mauritius. Indeed, in its advisory opinion of 25 February 2019, the International Court of Justice stated that «the process of decolonization of Mauritius was not lawfully completed when that country acceded to independence», going on to add that «the United Kingdom is under an obligation to bring to an end its administration of the Chagos Archipelago as rapidly as possible». Therefore, the boundary delimitation between Mauritius and Chagos should no longer be regarded as pending, since the latter can be considered an integral part of Mauritius' territory.

Similarly, the situation in what is known as the 'Horn of Africa' poses another challenge in relation to *Somalia's* boundaries with *Djibouti* and *Yemen*, not just because of the instability in the latter country but, most especially, following Circular M.Z.N. 106.2014 of 3 July 2014 whereby Somalia published the geographical coordinates defining its EEZ; these were fiercely disputed by the other two states, which do not recognise them and claim that they violate their respective maritime spaces.

Maritime boundaries in North Africa (Maghreb)

Finally, the northern subregion is made up of six countries, all of which have a coastline: Morocco, Algeria, Tunisia, Libya, Egypt and Sudan. In addition, it includes the non-self-governing territory of the Western Sahara.

Only *Tunisia and Algeria* have negotiated and set their maritime boundary, as reflected in the Agreement on Provisional Arrangements for the Delimitation of the Maritime Boundaries signed on 11 February 2002. The agreement makes no reference whatsoever to the delimitation method used, and merely indicates the boundary coordinates. Nevertheless, it can be considered a combination of the equidistance principle, adjusted at certain points to accommodate relevant circumstances such as islands and various natural resources. On the other hand, the boundary of the continental shelf between *Tunisia and Libya* had to be determined by the International Court of Justice in its judgment of 24 February 1982. To achieve an equitable solution, the Court established a delimitation line made up of two segments, applying the median line principle to the first segment, but adjusting it to take account of relevant circumstances, such as the general characteristics of the region, the configuration of the coasts, the existence and position of the Kerkennah Islands and existing petroleum concessions, and the proportionality of the continental shelf areas and length of the relevant part of the coast in the second segment.

Of the three boundaries pending delimitation, the one likely to cause the most controversy is that of *Egypt and Sudan*, given that both countries have staked claims to

several areas of the border, such as Hala'ib Triangle and the area to the north of parallel 22, which precludes a negotiated settlement.

On the other hand, the boundaries with four neighbouring states from other macro-geographical regions have been successfully established. This is the case of the boundary between *Egypt and Saudi Arabia* (Agreement dated 8 April 2016) and between *Egypt and Cyprus* (Agreement on the delimitation of the EEZ dated 17 February 2003, applying the median line principle). In addition, the boundary between *Tunisia and Italy* concerning the continental shelf was delimited in an agreement signed on 20 August 1971. The solution is a balanced combination of the equidistance principle, adjusted to accommodate certain islands in the Strait of Sicily which belong to Italy but are closer to Tunisia than to Sicily. The delimitation of the continental shelf between *Libya and Malta* was determined by the International Court of Justice in its judgment of 3 June 1985. Delimitation was effected in accordance with equitable principles, taking account of all relevant circumstances in order to achieve an equitable result. The circumstances that the Court took into account when adjusting the equidistant line were the general configuration of the coasts of the respective states, their opposite position, the geographical context and the disparity in the lengths of their coasts.

However, no agreement has been signed concerning the delimitation of *Algeria's* maritime boundaries with *Italy* or *Spain*. Furthermore, Morocco's well known claims to certain Spanish territories on the African continent have led to a lack of clarity regarding the maritime boundaries between the two countries. This, however, does not lead to tension in practice and, except for occasional incidents, such as the seizure of Perejil Island by Moroccan soldiers on 11 July 2002 and the detention of the odd Spanish vessel close to Alboran Island, there appears to be de facto observance of the equidistant median line between the two territories.

What has proved more controversial is *Morocco's* maritime border in the Atlantic Ocean, due to the presence of the non-self-governing territory of the *Western Sahara* under the de facto jurisdiction of Morocco. This raises the thorny question of who is eligible to negotiate the boundaries of this territory with other neighbouring states. And this also affects the lack of clarity regarding Spain's maritime boundaries with respect to the Canary Islands, and the Canary Islands with respect to Mauritania. On this point, in our opinion, the agreement of 14 April 1976 between Morocco and Mauritania, establishing a –land and maritime– state frontier line between the two countries is inapplicable (and even null and void) where the continental shelf is concerned because it fails to take account of the wish of the Sahrawi people, and this is a blatant violation of the right to self-determination of peoples, which includes the right to permanent sovereignty over their natural resources. In our opinion, in light of the region's coastal geography –straight, with hardly any noteworthy geographical features– the application of the equidistance principle and the delimitation of the EEZ and continental shelf by a single line would appear to be the most logical means of achieving an equitable solution in accordance with international law.

Final overall assessment

The delimitation of maritime boundaries effected to date in Africa demonstrates strict compliance with international rules, and represents a huge contribution by the African states to the construction of rules and case law on maritime delimitation.

On this point, the efforts made by the majority of states to adjust their respective boundaries in an equitable manner are indeed laudable, and will no doubt serve as a reference for all those countries that have yet to do so. However, although a significant number of maritime boundaries have been set, many more have yet to be defined. This has led to a certain degree of tension in these areas, which is not conducive to the stability or development of the region. Moreover, this lack of definition has a negative impact on maritime security, an issue that not only affects African states, but indeed every state, and most especially European countries, considering that African waters are one of the main maritime gateways to Europe.

In this respect, we must stress the fact that the current international legal framework, consisting of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982, facilitates the task of delimitation. And not just because this body of international rules is underpinned by extensive practical experience, in which most African states have played a part, thus demonstrating the undeniable consensus around it and suggesting that its application should pose no problem whatsoever but, rather, because this legal instrument, to which all African coastal states are a party, has a binding system for the settlement of maritime disputes, which any state can avail itself of for the establishment of an equitable and definitive maritime boundary with their neighbour in accordance with international law.

It is therefore merely a question of political will... or lack thereof.

Bibliography

- CHARNEY, J. I. and ALEXANDER, L. M. (eds.). *International Maritime Boundaries, vol. I*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.
- COLSON, D. A. and SMITH, R. W. (eds.). *International Maritime Boundaries vol. V*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.
- DIVISION FOR OCEAN AFFAIRS AND THE LAW OF THE SEA. *Handbook on the Delimitation of Maritime Boundaries*. New York: United Nations 2000.
- FRANCALANCI, Guido and SCOVAZZI, Tullio (eds.). *Lines in the Sea*. Dordrecht: M. Nijhoff Publ., 1994.
- GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. «Apuntes sobre delimitación en derecho internacional del mar». *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XVI. 2016, pp. 255-300.

- GUTIÉRREZ CASTILLO, Víctor Luis. *El Magreb y sus fronteras en el mar. Conflictos de delimitación y propuestas de solución*. Barcelona: Huygens editorial 2009.
- LAGONI, Rainer and VIGNES, Daniel (eds.). *Maritime Delimitation*. Publications on Ocean Development 2006.
- LATHROP, Coalter (ed.). *International Maritime Boundaries*, vol. VII. Leiden: American Society of International Law and Koninklijke Brill NV, 2016.
- LÓPEZ MARTÍN, Ana Gemma. «Frontera». Román Reyes (Dir.). *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, vol. II, 3ª ed. Madrid and Mexico: Plaza & Valdés 2009, pp. 1326-1327.
- OKONKWO, Theodore. «Maritime Boundaries Delimitation and Dispute Resolution in Africa». *Beijing Law Review*, vol. 8. 2017, pp. 55-78.
- ROS, Nathalie. «El Derecho jurisprudencial de la delimitación marítima». *REDI*, vol. LXV. 2013.2, pp. 71-115.
- ROTHWELL, Donald R. and STEPHENS, Tim. *The International Law of the Sea*. Oxford: Hart Publishing 2010.
- SAMUELS, Joel H. «Redrawing the Map: Lessons of Post-colonial Boundary Dispute Resolution in Africa» and LEVITT, Jeremy (ed.). *Africa. Mapping New Boundaries in International Law*. Oxford and Portland: Hart Publishing 2008, pp. 227-255.
- SOARES DE OLIVEIRA, Ricardo. *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*. London: Hurst Publishers, 2007.
- TANAKA, Yoshifumi. *Predictability and Flexibility in the Law of Maritime Delimitation*. Oxford: Hart Publishing 2006.
- WALKER, Timothy. «Why Africa must resolve its maritime disputes». *Policy Brief* 80. *Institute for Security Studies*, October 2015.
- WEIL, Prosper. *Perspectives du droit de la delimitation maritime*. Paris: Editions A. Pedone, 1988; *The Law of Maritime Delimitation-Reflections*. Cambridge: Grotius Publications Limited, 1989.

Submitted: April 9, 2019.

Accepted: June 13, 2019.

Miguel Ángel Martínez Alonso

Lieutenant Colonel of the Air Force. Social Institute of the Armed Forces

email: mmarai3@oc.mde.es

Digital reputation as a strategy for transforming military organisations

Abstract

The key objective of the public relations strategy of any military organisation is to win the trust of its target audiences. To achieve this, it is essential to devote attention to and continuously improve its reputation. The digital medium, in which organisations are subject to constant scrutiny and which demands immediacy, astuteness and consistency, also has a major influence on the offline world. Therefore, digital reputation becomes a strategic issue in relations with all of the organisation's audiences.

In the Reputation Age, the use of digital reputation as a public relations strategy in military organisations is a necessary and essential process which has long-term effects and which must be planned. It has a transformative effect on the talent of an organisation and is capable of effecting changes in the corporate culture, thus adapting the organisation to the demands of today's digital society.

Keywords

Reputation, Trust, Legitimacy, Public Relations, Military Organisations, Transformation, Digital Reputation.

To cite this article:

MARTÍNEZ-ALONSO, M. A. «Digital reputation: an essential element of transformation in military organisations». *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*, number 14. 2019, pp. 359-380.

Introduction

In today's world, changes are taking place at a dizzying speed, driven largely by advances in technology. This situation of constant change, transformation and uncertainty, to which we are forced to adapt, has made it increasingly difficult to arouse interest, and surprise and attract audiences.

The information overload generated by the Internet and new technologies has caused people's attention span for ordinary content to drop and they now seek out more selective and reliable information. Therefore, capturing their interest and providing credibility have become essential for organisations aiming to convey any kind of message.

The importance of communication for public bodies in a global and constantly changing environment is evident from the extraordinary development of political and institutional communication at all levels in recent years.

Today, it is beyond question that all organisations, including the government and public bodies and institutions, need public relations¹, and that an organisation where there is no communication between the people comprising it and between these and the public is inconceivable².

Nowadays, taking a no-communication approach is no longer an option, as silence is also a form of communication, as well as a risk, because we leave it up to others, whose intentions and interests may not coincide with those of the organisation, to distribute unreported information. Institutions are always communicating, even when they say nothing³, and it is advisable to communicate «even bad news and what our logic tells us not to communicate»⁴.

In addition, the phenomenon of «fake news» creates mistrust and makes us aware that not all filters and evaluations are useful to us. We have generated the need to believe certain sources of information and not believe others which, in reality, makes us depend on other people, most of whom we do not know. In order to quickly detect which sources can be trusted, society uses a system, where the information perceived

1 GRUNIG, James E. and HUNT, Todd. *Dirección de Relaciones Públicas*. [trad.] Adelaida Santapau. Barcelona: Ediciones Gestión 2000 S. A., 2003, pp. 58-59 (The original title is *Managing Public Relations*).

2 CARRETÓN BALLESTER, María del Carmen. *Las relaciones públicas en la gestión de la comunicación interna de la banca española*. La Coruña: Netbiblo 2007, p. 16.

3 RAMÍREZ, Txema. *Gabinetes de comunicación: funciones, disfunciones e incidencia*. Barcelona: Bosch 1995.

4 LORENZO SOLÁ, Francisco. *Las relaciones públicas en la estrategia de comunicación de la Guardia Civil de Alicante: aplicación de modelos conductuales*. Alicante: University of Alicante, 2013. Doctoral thesis, p. 25.

and communicated about an individual or group of individuals precedes our interaction with them, called reputation.

We are thus experiencing a transformation where information will have value only if it is already filtered, evaluated and commented upon by others. As a result, reputation has become a central pillar of collective intelligence and we are moving from the «information age» towards the «reputation age»⁵.

All organisations are confronted with greater risks every day. Global Risk Management Survey 2019 identified damage to reputation as the second biggest risk confronting an organisation, after economic recession⁶.

We can still recall Volkswagen's reputational crisis after the U.S. Environmental Protection Agency exposed the falsification of nitrogen oxide emissions data in a number of vehicles between 2009 and 2015 or that of Samsung after cases of exploding batteries in its Galaxy Note 7 phone model were reported.

In the digital environment, Media Markt was plunged into an online reputational crisis after it published some unfortunate tweets in relation to the Spanish armed forces parade on 12 October 2013, which immediately attracted strong online criticism.

Reputation, therefore, has become an indispensable intangible asset for organisations, and caring for and tending to it has taken on strategic proportions.

Thus, this asset, which is becoming increasingly valuable in financial terms, is a necessity for any organisation intending to convey information to their stakeholders and engage individuals within the organisation, given that organisations and people cannot engage in conversation without first having an institutional reputation.

No organisation can afford to be involved in a reputational scandal which, after creating social and media alarm, might find itself the subject of harmful regulation as an improvised and opportunistic response by the corresponding regulator. The only way to avoid these situations is to anticipate them and plan through communication.

Therefore, the big challenge for organisations is to manage public trust and reputation in the face of changing consumer behaviour and the new habits of an ever more digital citizenry⁷, given that the widespread availability of Internet access inevitably

5 ORIGGI, Gloria. «Say goodbye to the information age: it's all about reputation now». *Aeon Ideas*. [Published online 14 March 2018]. [Cited on 29 March 2019]. <https://aeon.co/ideas/say-goodbye-to-the-information-age-its-all-about-reputation-now>.

6 AON Empower Results. *Global Risk Management Survey 2019*. [Published online 2019]. [Cited on 20 June 2019]. https://www.aon.com/2019-top-global-risks-management-economics-geopolitics-brand-damage-insights/index.html?utm_source=aoncom&utm_medium=2017-grms-popup&utm_campaign=grms2019.

7 CORPORATE EXCELLENCE - Centre for Reputation Leadership and CANVAS. «Estrategias sostenibles». *Approaching the Future 2019. Tendencias en Reputación y Gestión de Intangibles*. Madrid: s. n., 2019.

means that a significant portion of conversations between organisations and their audiences take place online or, in other words, in the digital environment.

Furthermore, in these times of constant social scrutiny, «Society demands a greater ethical commitment and greater control and involvement in the responsible governance of public and private organisations from the side of public decision-makers»⁸.

In the so-called digital society, military organisations cannot be an exception. Their target audiences cannot be excluded from digital contact, whether transactional or conversational, online or offline, most especially when you consider that they provide a service to the entire population.

Our aim is to demonstrate the appropriateness, usefulness and, indeed, the necessity of building a digital reputation as part of the public relations strategy in order to win the trust of the various target audiences of military organisations.

We will begin by defining some basic concepts, which will allow us, within the framework of public relations, to demonstrate how reputation can be used as a management tool for building trust⁹, how it affords organisations significant strategic advantages and how it is under permanent development. We will then transfer what we have learned to the digital environment, highlighting the main characteristics of digital reputation and how it can transform organisations.

Basic concepts

Public Relations

It is an indisputable fact that communication is based on different types of relations¹⁰. What we call public relations involves different corporate processes which, through communication, seek to interpret ideas and information in order to improve target audiences' perceptions of the organisation and, in short, its image and reputation, and engage with these audiences with the aim of winning their trust¹¹.

8 GARCÍA-GUIU LÓPEZ, Carlos. «Ethical leadership and responsible management as levers for improvement in security, emergency and defence organisations». *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies (IEEE)*, No. 9. Madrid: Ministry of Defence 2017, p. 369.

9 ALLOZA LOSANA, Ángel. *La economía de la reputación: un nuevo modelo de gestión empresarial*. Harvard Deusto Business Review, Vol. 2011. December 2011, pp. 44-53.

10 CARRETÓN BALLESTER. *Op. cit.*, p. 16, states that communication «is possible because of the relationships it creates and which it in turn generates».

11 This conclusion was reached by combining the following classical definitions of public relations: GRUNIG and HUNT. *Op. cit.*, p. 52, pointed out that communication is the task of everyone in the organisation and defined it as «managing communication between an organization and its publics». CUTLIP, Scott M. and CENTER, Allen H. *Effective Public Relations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1978, p. 5, include the institutional environment and the concept of interpretation, and define these

On this point, the members of the Public Relations Society of America unanimously agree that «Public relations is a strategic communication process that builds mutually beneficial relationships between organizations and their publics»¹².

Basically, the aim of public relations is very clear: to create awareness of the organisation and build good relations with the business's various publics by building up a good corporate image¹³, i.e. causing the public to have a positive perception of the organisation.

To achieve this, and as a first step in corporate communication, the organisation must clearly define its target audiences¹⁴, i.e. groups of individuals who, due to similar circumstances, have common behaviour patterns, and know how to engage with them. These targets have common defining characteristics: they are specific, homogeneous, have a common problem¹⁵ and, as mentioned previously, behave similarly.

It should be noted that each organisation generates its own targets and that, in turn, each particular situation generates priority and secondary target audiences¹⁶; therefore defining the target audience is extremely important in any communication process.

Of the five general objectives of public relations¹⁷, the first three focus on building credibility and trust, the fourth on monitoring *reputation* and the fifth, as we will ex-

as «the communication and interpretation of ideas and information to the publics of an institution; the communication and interpretation of information, ideas and opinions from these publics to the institution in an effort to bring the two into harmonious adjustment».

WILCOX, D.; AULT, P.; AGEE, W. & CAMERON, G. *Relaciones públicas. Estrategias y tácticas*. 6ª. Madrid: Pearson Education S. A. 2001, p. 6, which reflects the definition of the Public Relations Society of America, when it states that it is the effort to «maintain mutual understanding between an organisation and all its publics».

12 PUBLIC RELATIONS SOCIETY OF AMERICA. A Modern Definition of Public Relations. *PRsay. The voice of Public Relations*. [Published online 1 March 2012]. [Cited on 12 February 2019]. <http://prsay.prsa.org/index.php/2012/03/01/new-definition-of-public-relations/>.

13 Based on the definition of: KOTLER, P.; ARMSTRONG, G.; CÁMARA IBÁÑEZ, D. and CRUZ ROCHE, I. «Marketing». *Décima*. Madrid: Pearson Educación, S. A., 2004 and ACED, Cristina. *Relaciones Públicas 2.0. Cómo gestionar la comunicación corporativa en el entorno digital*. Barcelona: Editorial UOC 2013.

14 *Publics* are defined as «an active social unit consisting of all those affected who recognise a common problem for which they seek common solutions», according to Dewey's definition cited in: CUTLIP, Scott M.; CENTER, Allen H. and BROOM, Glen M. *Manual de Relaciones Públicas Eficaces*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000, 2006, p. 390.

15 GRUNIG and HUNT. *Op. cit.*, p. 58.

16 CAPRIOTTI, Paul. *Planificación Estratégica de la Imagen Corporativa*. 4ª. Málaga: Instituto de Investigación en Relaciones Públicas, 2013, pp. 48-49.

17 CUTLIP, CENTER and BROOM. *Op. cit.*, p. 105, highlight the five objectives of Public Relations:

1. Build credibility and trust between the company and external audiences.
2. Build credibility and trust between the company and internal audiences.

plain in more detail, on creating legitimacy. In short, this discipline is concerned with «managing the reputation of a company among its target audiences»¹⁸.

Creating trust, through ethics and values that create fluid relationships between organisations and their target audiences, thus allowing for smooth and astute communication, appears to be instrumental in an organisation's communication strategy.

Trust

Broadly speaking, by trust we mean «a firm belief in someone or something»¹⁹. A more specific definition of trust would be «the expectation, that arises within a community, of regular, honest and cooperative behaviour based on commonly shared norms, on the part of other members of that community»²⁰.

Luhmann describes trust as a *social relationship*, and sees it as an effective system for reducing the complexity of the environment in which we live²¹. Taking it as an indisputable fact that our environment is becoming increasingly complex, trust becomes extremely important in our social life, to the point that it becomes fundamental to almost every action, relationship and transaction²².

Indeed, we could say that trust is the catalyst that enables relational interactions between individuals or groups of individuals based on their past social behaviour.

However, this much-needed trust is not something that is easily won, or which can be improvised. «It is slow and hard to earn but easy to lose. It takes earnestness and perseverance and... years»²³. It can only be earned when open and free spaces for communication are created to connect people with common interests²⁴.

-
3. Continue to maintain the two previous objectives while increasing our network of business contacts with new target audiences, and design new programmes.
 4. Design a crisis strategy to address new situations and public opinion. Be attentive to any rumours circulating among the public.
 5. Evolve as society changes and give them what they expect of us at all times.

18 ACED. *Op. cit.*, p. 35.

19 The Royal Spanish Academy. *Diccionario de la Lengua Española*. [Online]. [Cited on 2 July 2019]. <https://dle.rae.es/?id=AF8rq9a>.

20 FUKUYAMA, Francis. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press Paperback 1995, p. 26.

21 LUHMANN, Niklas. *Confianza*. Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial, 2005.

22 BOTSMAN, Rachel. *Who can you trust? How Technology Brought Us Together - and Why It Could Drive Us Apart*. s.l.: Portfolio Penguin, 2017.

23 BASSAT, Luis. *El libro rojo de la publicidad (ideas que mueven montañas)*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial S. A. U., 1993, p. 38.

24 FERNÁNDEZ. *Op. cit.*, p. 3.

Furthermore, certain elements have to be taken into account when building trust, such as credibility, which is required for the development of strategic corporate communication²⁵, legitimacy and, especially, reputation, which, in turn, includes image and identity.

Legitimacy

An organisation's responsibilities²⁶ stem from what the organisation has the obligation to do or, more subjectively, what the different target audiences expect of the organisation. The concept of legitimacy is based on this idea and consists of how target audiences judge the actors, activities and results of an organisation in relation to the norms, values and expectations they have of it²⁷.

Therefore, it can be said that an organisation has legitimacy when its actions are consistent with society's expectations²⁸, in other words, when they are perceived as 'desirable, proper or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions'²⁹.

This intangible asset provides a financial and social benefit for any organisation, especially those belonging to the Public Administration, and creates value for the public, such as trust³⁰.

Reputation

Reputation and trust are two closely related concepts, considering that the first paves the way for the second and that both facilitate our development in the social

25 CUTLIP, CENTER and BROOM. *Op. cit.*, p. 116.

26 In GRUNIG and HUNT. *Op. cit.*, p. 116, an organisation's responsibilities can be classified into three categories:

1. The performance of basic tasks.
2. The organisation's concern for the consequences of its activities for external groups.
3. The organisation's concern for solving general social problems.

27 ROBLES López, Carmen María. *La reputación y la legitimidad como bienes intangibles en el sector público. El caso del ministro y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2011-2015)*. Madrid: Complutense University of Madrid, 2016. Doctoral thesis, p. 37.

28 DE QUEVEDO PUENTE, E., DE LA FUENTE SABATÉ, J. M. and DELGADO GARCÍA, J. B. «Reputación corporativa y creación de valor. Marco teórico de una relación circular». *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, vol. 11, 2. 2005, pp. 81-97.

29 SUCHMAN, M. *Managing legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*. *Academy of Management Review*, Vol. 20. New York: s.n., 1995, pp. 571-610, p. 574.

30 *Ibíd.*, p. 44.

environment. Therefore, because we know that a good corporate reputation allows organisations to gain a great deal of *trust* from all stakeholders³¹, it can be concluded that only organisations «that continuously strive to maintain and improve their reputation will be able to build trust»³².

Reputation, i.e. what others say about us³³, can be considered «a positive sentiment towards a person or an institution that incorporates three vectors: admiration, esteem and *trust*»³⁴.

In an organisational context, corporate reputation can be defined as the *perception* that the various stakeholders of an organisation have of the organisation. These perceptions are shaped by how the organisation has behaved over time and describe its capacity to distribute value among its stakeholders³⁵.

While it can also be described as the widespread perception that the organisation «demonstrates legitimacy in its relations with stakeholders, both in terms of behaviour and information transparency»,³⁶ the most widely accepted definition in the public relations sector is the definition provided by the Corporate Reputation Forum and the Reputation Institute, namely, «the set of perceptions that the various internal and external stakeholders that interact with the company have of the company based on how the company has behaved over time and its capacity to distribute value to these stakeholders»³⁷.

The way to build a good corporate reputation is to work on «the perception each stakeholder has of the organisation»³⁸ by defining a genuine and appropriate pur-

31 GARICANO ROJAS, Tomás. *El Gobierno corporativo y la reputación corporativa*. Investigaciones y Publicaciones del Centro de Gobierno Corporativo. Centro de Gobierno Corporativo, 2011, pp. 79-132, p. 84.

32 CORPORATE EXCELLENCE - Centre for Reputation Leadership & CANVAS. *Estrategias sostenibles*. *Op. cit.*, p. 21.

33 WALLER, David and YOUNGER, Rupert. *The Reputation Game. The Art of Changing How People See You*. London: Oneworld Publications 2017, p. 7.

34 CARRERAS, Enrique; ALLOZA, Ángel and CARRERAS, Ana. *Reputación corporativa*. Madrid: LID Editorial S. L. 2013, p. 30.

35 CORREDERA, Julián and GONZÁLEZ, Marcos. *Diccionario LID. Responsabilidad y sostenibilidad*. Madrid: LID Editorial Empresarial 2011.

36 DE QUEVEDO PUENTE, DE LA FUENTE SABATÉ and DELGADO GARCÍA. *Op. cit.*, p. 83.

37 DE SALAS NESTARES, María Isabel and MONSERRAT GAUCHI, Juan. *La reputación corporativa como instrumentos de articulación en la gestión de la organización*. FISEC-Estrategias, Vol. Año VI. Faculty of Social Sciences, National University of Lomas de Zamora, 2011, pp. 37-59, p. 42.

38 MARTÍNEZ-ALONSO, M. A. *Plan Estratégico de Comunicación para el ISFAS. Una propuesta concreta*. Alicante: University of Alicante, 2014. Master's Dissertation.

pose, having good management, being efficient and having a real and demonstrable impact³⁹. Accordingly, reputation is a means of enhancing *trust* and the *credibility* of the organisation in the eyes of its stakeholders, and of communicating more effectively⁴⁰.

For his part, Capriotti, who sees image and reputation as a basic common concept, defines it as a cognitive structure of the target audience, the result of information consumption by individuals, which gives rise to a mental structure of the organisation that is capable of generating evaluations and behaviours⁴¹.

«Institutions and people have always employed communication as an element of power and to build a good image among their audiences»⁴². Image, as we have seen, is a key aspect of communication and, hence, of public relations. Moreover, it plays a pivotal role in building an organisation's reputation, given that a positive image in the eyes of the public will eventually become a good reputation⁴³.

Corporate image can therefore be defined as the «set of meanings that a person associates with an organisation». However, this does not mean that each organisation has only one image; on the contrary, there may be different types of images: company image, brand image and product image⁴⁴.

In short, an organisation's image is the mental structure that «target audiences form of the organisation after processing all information relating to the organisation»⁴⁵. Thus, in order to achieve a strong and successful result, the image projected must be «consistent with the organisation's real identity, in other words, its way of being and acting»⁴⁶ and it must be based on corporate identity⁴⁷.

39 VILLAFANE & ASOCIADOS. Interview with V&A. María Ruiz Pacheco, Director of Consulting. *Villafañe & Asociados Consultores*. [Published online 12 December 2018]. [Cited on 17 February 2019]. <http://villafane.com/entrevista-maria-ruiz-pacheco/>.

40 LÓPEZ JIMÉNEZ, David. «Identidad y reputación de carácter digital: repercusión de los medios sociales». *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*, 2. University of Guadalajara (Mexico). March-August 2012, p. 3.

41 CAPRIOTTI, Paul. «De la imagen a la reputación. Análisis de similitudes y diferencias». *Razón y Palabra*, vol. 14, 70. Monterrey Institute of Technology and Higher Education. November-January 2009, pp. 1-10.

42 LORENZO SOLÁ. *Op. cit.*, p. 12.

43 GARICANO ROJAS. *Op. cit.*, pp. 79-132.

44 MÍNGUEZ, Norberto. «Un marco conceptual para la imagen corporativa». *ZER - Revista de Estudios de Comunicación*, Vol. 5, 8. Bilbao: University of the Basque Country 2000, p. 5.

45 CAPRIOTTI. *Planificación Estratégica de la Imagen Corporativa. Op. cit.*, p. 29.

46 GARICANO ROJAS. *Op. cit.*, p. 89.

47 VILA LÓPEZ, Natalia. «La gestión integral de la imagen de marca en el sector sanitario». [In] Asunción Hernández Fernández and José María Martínez García. *Marketing sanitario. Evolución - Revolución*. Madrid: ESIC Editorial 2014, p. 184.

Digital reputation

Today, the Internet makes it possible for anyone to express his or her opinion about anything and anyone and for that opinion to be disseminated. Widespread access and use of the Internet has made us all opinion formers, judgement passers and information creators. In this context, public relations has adapted to and become part of the digital environment and, while the basic principles of public relations have not changed, it has taken on specific characteristics.

Therefore, online communication is an important instrument for public relations experts because the Internet presents certain key aspects such as global reach, the fact that its content is not subject to any type of controls and information tracking is more thorough and immediate⁴⁸.

In addition, the difference between the online and offline environment is that electronic word of mouth is more «infectious, rapid and persistent», hence communication in this environment must be faster and more precise⁴⁹.

All these circumstances mean that the concept of *perception management* in traditional public relations has become *trust building* in public relations 2.0. In other words, the traditional idea of *persuasion* has become *trust building* in the digital world. Hence, the practice of public relations 2.0 focuses on communicating values and ethics as an absolute concept in the organisation⁵⁰.

In short, public relations 2.0 is «an assumed attitude and the use of a set of applications spawned by the information society which enable one-to-one communication with organisations' communities; and which encourage the creation of experience and content»⁵¹.

This digital medium is primarily made up of social media which «weave a new utopian and imaginary social fabric through the immediacy of contact» and which constitute a «virtual market where the symbolic value of one's own –ever-under-construction– identity is auctioned, frequented by peers who come to forge closer ties, on the one hand, and to share knowledge of the environment on the other»⁵². In the

48 WILCOX, AULT, AGEE and CAMERON. *Op. cit.*, p. 278.

49 LEIVA-AGUILERA, Javier. *Gestión de la reputación online*. Barcelona: Editorial UOC 2012, p. 17.

50 FERNÁNDEZ, Matias. «Relaciones Públicas 2.0». *Razón y Palabra*, Vol. 11, 52. Monterrey Institute of Technology and Higher Education. August-September 2006, pp. 3-4.

51 SILVA ROBLES, Carmen and ELÍAS ZAMBRANO, Rodrigo. «Relaciones Públicas 2.0 (y educación). ¿De qué hablamos realmente? Un acercamiento conceptual y estratégico». *Fonseca, Journal of Communication*, 3. University of Salamanca 2011, pp. 72-96.

52 PIÑUEL RAIGADA, José Luis. «Redes sociales, discursos y crisis de reputación». [In] José Luis Piñuel Raigada and Jérôme Ferret. *e-Reputación. La construcción de la reputación on line y su vulnerabilidad*. Salamanca: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones 2016, p. 1.

social media, which is open to everyone, all types of opinions and judgements are expressed and remain there to be viewed by any other user and even virally distributed and shared infinitely if they meet the necessary conditions.

In this context, when the reputation construct is confined to the digital medium, it is called online reputation, digital reputation or, as French authors prefer to call it, *e-réputation*. However, there is really «only one corporate reputation, and online reputation is an expression of the public's recognition of a company in online, digital and social media»⁵³.

In relation to the digital medium, online reputation can be regarded as the value achieved by an organisation through the use or misuse of the opportunities afforded by the Internet⁵⁴ and is a direct result of appropriate management of digital identity to create virtual image⁵⁵.

In general, Capriotti describes the concept of reputation as a construct of reception, as he sees it as a mental representation or perception. However, when the concept refers to the digital environment, it takes on a strategic role in communication, becoming a set of actions to be performed and behaviours to be publicised, and this has more to do with the construct of transmission because it becomes a corporate management tool that acts on all target audiences⁵⁶.

Digital reputation affects all targets equally because of the permeability brought by the globality and accessibility of social media and it can be damaged (franchises may be in jeopardy and goodwill may be eroded) among those with access to Internet messages⁵⁷, i.e. among all targets, precisely because of the universality of the medium.

Consequently, although corporate reputation runs along two converging paths (the online and the offline), it is considered that digital reputation transcends the online medium, in other words, the Internet impacts both the online and offline worlds⁵⁸.

Furthermore, as mentioned previously, all organisations are constantly communicating, whether intentionally or not, beginning with their staff, which gen-

53 VILLAFANE & ASOCIADOS. Villafañe & Asociados Consultores. *Reputación Corporativa. Villafañe & Asociados Consultores*. [Published online 2019]. [Cited on 17 February 2019]. <http://www.villafane.com/reputacion-corporativa/>.

54 LÓPEZ JIMÉNEZ, David. «Identidad y reputación de carácter digital: repercusión de los medios sociales». *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*, 2. University of Guadalajara (Mexico), March-August 2012.

55 SILVA ROBLES and ELÍAS ZAMBRANO. *Op. cit.*, pp. 72-96.

56 CAPRIOTTI. *De la imagen a la reputación. Análisis de similitudes y diferencias. Op. cit.*, pp. 1-10.

57 CUTLIP, CENTER and BROOM. *Op. cit.*, p. 491.

58 LÓPEZ JIMÉNEZ. *Op. cit.*, p. 9.

erates a particular external public opinion. This is why it is so important that the image conveyed to the external public is the same as the image held by the internal public⁵⁹ and why taking care of an organisation's talent becomes extremely important.

Accordingly, virtual reputation management becomes a key way for companies to inspire trust⁶⁰ and inevitably emerges as a strategic element in an organisation's public relations mix.

If you examine the process of transformation that is currently taking place, you will notice that «as the economy becomes digitised, trust evolves because new ways of building, receiving and showing it become necessary. One of the most anticipated developments in this new digital space will be to see how trust is transformed into online reputation»⁶¹.

Digital reputation as a strategy

Public relations or (corporate) communication in an organisational context has become «an indispensable tool for conveying the vision, mission and values set in the organisation's overall strategy to all stakeholders»⁶². Achieving a good reputation by forging a positive image and garnering widespread social recognition⁶³ is, likewise, the public relations goal of any organisation.

Firstly, organisations need to be aware that their reputation, which is continually being built, is not entirely under their control because what is said about them originates from other individuals or groups, whose intentions are unknown to the organisation. In the reputation age, where the digital medium reigns supreme because of its globality, immediacy and accessibility, no organisation's overall strategy can afford to overlook reputation management. It can therefore be concluded without a shadow of a doubt that «online reputation and digital identity are strategic concerns for every organisation»⁶⁴.

The proper use of reputation as a public relations strategy can bring important competitive advantages, such as fostering a spirit of cooperation and company val-

⁵⁹ CUTLIP, CENTER and BROOM. *Op. cit.*, p. 73.

⁶⁰ LÓPEZ JIMÉNEZ. *Op. cit.*, p. 8.

⁶¹ ARROYO, Liliana; MURILLO, David and VAL, Esther. *Confiados y confiables. La fabricación de la confianza en la era digital*. ESADE Institute for Social Innovation and E&Y Foundation Spain, 2017, p. 6.

⁶² DE SALAS NESTARES and MONSERRAT GAUCHI. *Op. cit.*, p. 55.

⁶³ MARTÍNEZ-ALONSO. *Op. cit.*, p. 101.

⁶⁴ SILVA ROBLES AND ELÍAS ZAMBRANO. *Op. cit.*, pp. 72-96.

ues⁶⁵. By the same token, if reputation is neglected or mismanaged it can trigger crises, to which organisations will have to provide an effective response⁶⁶.

Early identification of potential reputational risks is essential for preventing scandals and crises. If these occur, immediate reaction is the only way to protect this intangible asset; however, the reaction must be anticipated and orderly.

As is the case with every strategy, planning is key. In the *visioning* phase of strategic planning, the organisation should include «its definition of the vision and mission, setting out the principles that will guide the organisation's conduct with the different stakeholders»⁶⁷, paying special attention to talent.

Corporate Communication in any organisation consists of two forms of communication: Communicative Action, or what the organisation says about itself, and Corporate Conduct, the organisation's everyday actions⁶⁸. The two must be consistent and coordinated so that the perceptions of all target audiences build a favourable reputation for the organisation. Corporate reputation, the result of comparing what you say you will do with what you do and the public's opinion in this respect, means that it is essential that the organisation's objectives and values are aligned with its conduct and actions, as well as with the public's experiences and expectations. In short, the organisation needs legitimacy.

The current situation, in the digital environment in particular, is subject to constant scrutiny and demands for transparency. In this context, therefore, the concept of digital reputation is especially important and, moreover, a precondition for the existence of the much-coveted and necessary conversations.

All these concepts will become increasingly important in the future, given that the next ten years will be a period of explosive connectivity and asymmetric upheaval⁶⁹. Thus, in this increasingly hyper-connected world, it is logical to think that the digital medium will virtually monopolise organisations' conversations with their public, precisely because the medium facilitates this.

However, in this emerging environment, it will not be enough for organisations to have a simple presence on the Internet, they will have to become part of it and play the role of active listener in conversations that are «frank, sincere and representative of their values»⁷⁰.

65 DE SALAS NESTARES AND MONSERRAT GAUCHI. *Op. cit.*, p. 55.

66 LÓPEZ JIMÉNEZ. *Op. cit.*, p. 9.

67 GARICANO ROJAS. *Op. cit.*, p. 87.

68 CAPRIOTTI, PAUL. *Comunicación Corporativa. Una estrategia de éxito a corto plazo*. 13 August 1999, Reporte C&D - Capacitación y Desarrollo, pp. 30-33.

69 JOHANSEN, Bob. *The New Leadership Literacies. Thriving in a Future of Extreme Disruption and Distributed Everything*. Oakland: Berrett-Koehler Publishers, Inc., 2017. Institute for the Future.

70 FERNÁNDEZ. *Op. cit.*, p. 4.

In short, it can be concluded that reputation is power and that advances in technology have given it more power than ever before⁷¹, thus making it a matter of critical strategic importance, which military organisations need to take into account.

Military organisations

This broad category encompasses any organisation, national or international, comprised in whole or in part of military personnel engaged in national defence or one of its main axes.

This exceptional mission, which is a public asset, gives these types of organisations special social visibility and resonance. Accordingly, these organisations must 'not only fulfil their core mission, but do so effectively, responsibly and transparently, be exemplary role models in the management of their resources and be consistent in their duties⁷².

It can therefore be concluded that being an exemplary role model is one of the main means of achieving legitimacy for these organisations, with the double requirement that each of the organisation's members be seen as a role model by society in everything they do, inside state borders and in the countries to which they are posted or cooperate with allied armies⁷³.

From the point of view of communication and public relations, military organisations, as public administration and government institutions, cannot afford to come to a standstill for being unable to «constantly speak to the people as individuals and in and through the different groups to which they belong»⁷⁴. All their actions must be correctly perceived by their target audiences, bearing in mind that they attract far more attention from the media and, hence, the public, than any other organisation⁷⁵.

Although every organisation has a corporate culture that influences its members' behaviour, military organisations have a very specific culture which is firmly entrenched in its members; this increases the potential of internal communication⁷⁶ in these organisations, making it a strategic aspect.

71 FERTIK, Michael and THOMPSON, David C. *The Reputation Economy. How to Optimize Your Digital Footprint in a World Where Your Reputation Is Your Most Valuable Asset*. London: Piatkus 2015.

72 CARTELLE VILLAR, Juan Alberto. «La responsabilidad social corporativa en las FAS». *Revista General de Marina*, No. 262. Madrid: Ministry of Defence, January-February 2012, pp. 37-50, p. 43.

73 GARCÍA-GUIU LÓPEZ. *Op. cit.*, p. 185.

74 PIMLOTT, J. A. R. *Public Relations and American Democracy*. Princeton: Princeton University Press, 1951, p. 64.

75 CUTLIP, CENTER and BROOM. *Op. cit.*, p. 115.

76 In CASTILLO ESPARCIA, Antonio. *Las relaciones públicas internas como factor de gestión empresarial*. *Anàlisi* 34, 2006, pp. 193-208, internal communication is defined as «the element that allows an organisation's internal audience to participate in the formalisation and decision-making

This characteristic defines and conditions corporate communication in these organisations. Indeed, back in the 1990s, Admiral Kendell Pease⁷⁷ stated that military public relations was similar to public relations in other sectors but with greater emphasis placed on the internal audience in the understanding that the members of these organisations are key elements in corporate communication.

Therefore, a holistic approach should be taken to reputation strategy within the organisation, since it is the responsibility of each and every one of its members, who should know it and internalise it. Thus, «all of the organisation's critical functions and activities must assume this responsibility in their day-to-day management in a cross-cutting manner»⁷⁸.

To achieve appropriate external communication, the internal communication strategy must be a success and begin «inside the organisation and work outwards, moving from command and control to relationships based on commitment, principles and trust, and incorporate development programmes and organisational learning into internal communication strategies»⁷⁹.

Special attention should be afforded to this aspect because certain factors in military organisations can constitute an obstacle to, among other things, establishing the right connection with internal and external audiences.

Vego⁸⁰ speaks of how the «military's inherent hierarchical command structure –and authoritarian and bureaucratized system– and its thinking, which is exemplified by conformity, group-think, parochialism, dogmatism»⁸¹ are the main impediments to military creativity and how this can lead to demotivation. In this vein, he mentions other characteristics typically found in these organisations, such as unquestioning obedience, how the peacetime environment encourages breeding of officers who rigidly follow rules, the policies and systems for military promotions, the authoritarian tendencies of the higher commanders, a fear of failure and making mistakes, the heavily bureaucratized system and some chiefs' tendency to create fiefdoms of power and influence.

These circumstances not only impede the normal flow of creativity among individuals and groups, but also create demotivation and apathy, which directly impact the reputation of the organisation and its communication to internal and external stakeholders.

process through information and engagement. All of this will result in improved understanding, motivation and the achievement of common goals».

77 Former Chief of Information of the United States Department of the Navy.

78 DE SALAS NESTARES and MONSERRAT GAUCHI. *Op. cit.*, pp. 37-59.

79 FERNÁNDEZ. *Op. cit.*, p. 4.

80 Professor of Joint Operations at the Naval War College. U. S. Navy. 2013.

81 VEGO, Milan. «On Military Creativity». *JFQ*, 3rd quarter (70), 2013, pp. 83 – 90, p. 84.

It should be borne in mind that members of an organisation are tuned in to internal and external conduct, and that their perceptions are shaped by both types of conduct. Therefore, what we could call internal reputation is formed by how the members of an organisation perceive the organisation's corporate conduct towards all its targets, not just themselves⁸².

In the future, human capital will undoubtedly be the most critical factor in our defence policy, and talent management will afford an important competitive advantage and emerge as one of the key elements for «identifying, promoting and developing individual talent and turning it into organisational talent»⁸³. Therefore, as mentioned previously in relation to attracting and retaining talent, the organisation's reputation becomes paramount, and if we take into account the age of active servicemen and the generation to which they belong, digital reputation becomes even more important.

As pointed out earlier, digital reputation activities need to be planned and scheduled in the organisation's overall reputation strategy. In addition, the basic requirements of the person responsible for developing it need to be defined, bearing in mind that the current situation calls for a high level of public relations professionalism from those responsible for military public affairs, including high standards of ethics and sound training⁸⁴.

The position of Chief Reputation Officer (CRO) will become necessary for military organisations. This role should be in a position to influence strategy and be able to engage and hold to account all of the organisation's members and coordinate the management of reputation across the entire organisation in accordance with the strategic plan⁸⁵.

Digital reputation and transformation

Transformation can be defined as a special type of change that is holistic, nonlinear, impacts profound aspects of organisations (values, beliefs, etc.) and involves the modification of conceptual, cognitive and operational frameworks within the organisation⁸⁶.

82 VILLAFANE & ASOCIADOS. Twitter. [Published online 2 July 2019]. [Cited on 2 July 2019]. <https://mobile.twitter.com/VillafaneyAsoc/status/1145950484353732608>.

83 RUIZ, Benítez. *Liderazgo y gestión del talento. V edición de las jornadas «El Ejército de Tierra y los retos futuros»*. Revista Española de Defensa, 361. Madrid: Ministry of Defence, May 2019, pp. 42-43.

84 CUTLIP, CENTER and BROOM. *Op. cit.*, p. 663.

85 DE SALAS NESTARES and MONSERRAT GAUCHI. *Op. cit.*, pp. 37-59.

86 CALDERÓN HERNÁNDEZ, G.; CUARTAS CASTAÑO, J. & ÁLVAREZ GIRALDO, C. M. «Transformación organizacional y prácticas innovadoras de gestión humana». *Innovar*, 19 (35). 2009, pp. 151-166.

The current and future situations described earlier force organisations to immerse themselves in the process of adapting to transformation. This transformation cannot be confined merely to structural changes or the digital transformation fad, but calls for profound changes to the corporate culture and philosophy and the definition of an identity, adapted and adaptable, to the organisation itself.

Any organisation seeking to survive cannot pay mere lip service to transformation, showing only superficial and opportunistic elements to its target audiences. On the contrary, the transformation has to be profound, genuine and courageous so that it is perceived as such by internal audiences and so that these assist in conveying the reputation to external targets.

Therefore, a key element is that adaptive changes be based on talent and attitude because real transformation is a human process⁸⁷ which, in the case of military organisations, involves both the members of the organisation and society at large. Indeed society, in whom these organisations must inspire a feeling of safety and which supports them financially, may even demand changes and adaptations as it evolves.

To avoid falling short of expectations, this transformation should be undertaken before it is demanded by the public. Anticipating social needs will, moreover, endow the military organisation with a more enduring reputation based on skills and efficacy.

At the same time, public relations will play a critical role in managing reputation because of its cross-cutting and strategic nature within the organisation. Digital reputation, as an essential and extremely important element in the transformation process, is a perfect tool because of its capacity for overarching action, immediate engagement with audiences and its enormous potential.

Changing individual perceptions of the organisation's image within the organisation calls for a change in individual behaviour which, when combined, will change organisational behaviour and transform the corporate culture.

No less necessary in this process is a change in the behaviour of the most influential members of the organisation who, in short, are responsible for defining the organisation's strategic plan and corporate philosophy, that is to say, its vision and values. Similarly, corporate identity is closely linked to the organisation's purpose, which should also be defined in the strategic plan.

It has been demonstrated that when the transformation is genuine and correctly perceived, it contributes to improving the organisation's reputation and this is a transformative element in itself. It could be said that it sets in motion a sort of virtuous circle where the two concepts feed off each other. A salient feature of this circle is the mutual influence that digital reputation and digital transformation exert on each other, given that the first is an integral part of the second, which gives it real meaning and exponentially improves the first as it develops.

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 152.

In summary, military organisations must incorporate into their identity a process of continuous transformation that anticipates society's demands, and digital reputation, as part of the organisation's public relations strategy, is a contributing strategic element that should be harnessed.

Results and conclusions

The practice of managing communication, which is based on relationships between organisations and their target audiences, is what is known as public relations. Its primary goal is to improve these audiences' perceptions of the organisation by understanding them and interpreting information and ideas.

Organisations must have credibility in the dialogue they engage in with their audiences and earn their trust, as this is fundamental for any interaction. Trust must be earned over time and cannot be improvised. Therefore, it is essential to have credibility and legitimacy, in other words, that audiences feel they can safely believe the organisation's message and see its actions as desirable and in line with their expectations.

It is generally agreed that reputation plays a direct role in the trust-building process. This concept, i.e. the public's perception of an organisation based on its actions and conduct throughout time, is closely linked to the concept of image, which, while also a perception, is more short-term; hence, if a good image is maintained over time, it creates a good reputation.

In the digital environment, which is much more demanding in terms of speed and accuracy, managing reputation is extremely important due to the far-reaching impact of this medium, the absence of control over content and the ease and speed with which information can be traced.

Digital reputation has become a key strategic issue in the public relations of any organisation, primarily for the following reasons:

1. It is essential in conversations with the public.
2. It has a strong impact because of the permeability of the digital medium.
3. It impacts both online and offline media.
4. It affects all of the organisation's target audiences, both internal and external.

Affording digital reputation the importance it deserves in the public relations strategy of an organisation has the following advantages:

1. In the immediate future, most conversations that organisations engage in with their public will take place in the digital environment, and a positive reputation gives the organisation the credibility it needs to ensure that the conversations do not damage the organisation.
2. Digital reputation gives conversations an immediacy and speed not found in offline reputation.

3. A good digital reputation, forged through transparency, legitimacy and ethics, makes it easier for the general public to accept the organisation and its messages.
4. Digital reputation helps to avoid negative judgments about the organisation which, in the digital environment, carry the risk of becoming permanent.
5. A good digital reputation helps the organisation to attract and retain talent.
6. In general, online reputation generates supportive behaviour both online and offline.
7. In addition, it fosters a spirit of cooperation and expands the values of the organisation.

A good reputation can be built by:

1. Working on each stakeholder's perception of the organisation's corporate image.
2. Giving the organisation a genuine and appropriate purpose, having good management and being efficient.
3. Communicating values and ethics.
4. Pursuing long-term strategies and avoiding improvisation.
5. Conveying consistency, transparency and legitimacy.
6. Providing quick and timely responses.

Although they function like any other organisation, military organisations nevertheless have specific characteristics which, from a public relations perspective, make them especially sensitive to public opinion. These characteristics are as follows:

1. They provide their services to the entire population; therefore, the whole of society is a target audience.
2. Their activities have a major social impact.
3. Society expects a higher level of ethics, exemplary conduct and accountability from them.
4. These organisations have a strong corporate culture and their internal audiences require special attention.

For all these reasons, defining a public relations strategy focused on digital reputation becomes more important than ever for these types of organisations, one which enables the organisation to build high levels of trust among its audiences and resolve any crises they may be confronted with on account of their high social exposure in an appropriate manner. In addition, it plays a key role in attracting and retaining talent, a critical factor in defence policy.

Implementation of this strategy in military organisations should be managed and coordinated by a Chief Reputation Officer (CRO) with the appropriate organic strategic level and preparation, an aspect that could be the subject of future studies.

Digital reputation strategy has a transformative effect on the members of an organisation, particularly in relation to corporate culture. If this is strengthened and internalised by military organisations, the transformation it brings about is real and profound. At the same time, this transformation feeds the organisation's reputation,

from which its members benefit and are proud of, and creates a mutually nourishing effect between reputation and transformation, which are continually being built, thus having enormous benefits for the organisation.

It can therefore be concluded that digital reputation strategy is necessary in military organisations and is capable of transforming them and adapting them to the requirements of their target audiences.

Acknowledgements

Ms María Isabel de Salas Nestares (Department of Audiovisual Communication and Advertising, CEU Cardinal Herrera University).

Ms María del Carmen Carretón Ballester and Mr Francisco Lorenzo Solá (Department of Communication and Social Psychology, University of Alicante).

Submitted: July 17, 2019.

Accepted: October 10, 2019.

Luis V. Pérez Gil

Doctor of Law, Professor in the Department of Constitutional Law, University of La Laguna (Spain)

E-mail: lvperezg@ull.es

The breakdown of the system of strategic stability and possible scenarios for the future

Abstract

In this paper, we argue that the international system has undergone a complete transformation in a few short years and that the possibility of its complete destruction has increased several hundredfold during this time. Consequently, it seems fitting to reflect upon an issue that has been raised on more than one occasion: Is a third world war imminent? Has decision-making reached the point of no return? The phrase, «no, it cannot be», has changed to «yes, it can, if we believe we have something to gain». These are the devastating consequences of ignorance, disdain for diplomacy, a false superiority complex and, most especially, the suicidal tendency that humanity as a whole has been cultivating since the beginning of time. The huge advances in technology can be envisaged alongside extinction because, in reality, some will survive on a dead planet. This may be the end of civilisation as we know it and the dawn of a new civilisation in a different world. These are hard questions to ask. But we ask them nevertheless. Even though we have no clear answers.

Keywords

Global security, strategic stability, arms control, INF Treaty, nuclear weapons.

To quote this article:

PÉREZ GIL, L. V. «The breakdown of the system of strategic stability and possible scenarios for the future». *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*, number 14. 2019, pp. 381-396

Introduction

«Dedicated to my teacher, eladio arroyo lara, professor of public international law and international relations».

In this paper, we assess the implications for the international system of the withdrawal of the United States and Russia from the Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (INF Treaty), signed in Washington on 8 October 1987 by President Reagan and Soviet General Secretary Gorbachev and ratified on 1 June 1988¹. To this end, we will examine what disarmament treaties and cooperation mechanisms introduced at the end of the Cold War are still in force, and whether these are likely to remain in place or be dismantled in their entirety, a move which would jeopardise the system of strategic stability that has thus far ensured peace and security between the two great nuclear powers. In our study, we analyse the approaches taken by the U. S. and Russia based on the statements made by their most senior political and military representatives. Before doing so, however, we should clarify that by strategic stability we mean the balance of power within which neither party can gain a strategic advantage at the expense of the other, i.e. a situation where neither party would have an incentive to use nuclear weapons first because they have no guarantee that they will emerge from the conflict the victor.

From a Western perspective, we will examine the stance of the North Atlantic Alliance (NATO), which advocates taking some sort of action but fails to specify what exactly, given that the organisation is subordinate to the political hegemony of the U.S. and its security interests. In addition, we will look at the standpoint of the European Union, which demonstrates Europe's inability to take a common stance on such an important issue for European security, despite repeated calls for strategic autonomy.

In the final considerations, we examine three scenarios for the near future. The first is to let each power do as they please, in which case we can expect to see a new nuclear arms race in Europe, along the lines of the Soviet/U.S. conflict of the 1980s, which led to the deployment of the so-called *Euromissile*. The second scenario involves the negotiation and signing of a new general treaty covering all nuclear weapons, both strategic and non-strategic, in the hands of the two great powers. This would include the permanent renewal of the Strategic Arms Reduction Treaty (New START), signed in Prague on 8 April 2010 between presidents Obama and Medvedev, which entered into force on 5 February 2011². The third is the most hypothetical of the three scenarios; it envisages the two major powers in the European Union –France and Germany– becoming aware of the interests currently at stake in the area of security and being

¹ The text of the INF Treaty is available at the U.S. Department of State website: <https://www.state.gov/t/avc/trty/102360.htm>.

² The text of the New START Treaty is available at the official website of the U.S. Department of State: <https://www.state.gov/t/avc/trty/126118.htm>.

capable of progressing towards the establishment of an intra-European nuclear control system, which would form the basis of a new European security system within the global strategic stability regime.

The dangerous rhetoric of a nuclear attack and preemptive strike

In early October 2018, the U.S. Ambassador to NATO, Kay Bailey Hutchison, stated that Russia must halt its covert development of a banned cruise missile system or the United States would seek to destroy it before it became operational. The statement, aside from being surprising coming from a senior diplomat, was also extremely worrying and, indeed, led to quite a powerful newspaper headline: «U.S. would destroy banned Russian warheads if necessary»³. Although the article did go on to state that Washington remained committed to finding a diplomatic solution, it nevertheless spoke of the possibility of launching a preemptive strike against Russian military forces and facilities. Almost immediately, Ambassador Hutchison tweeted from her official account –let us not forget that Twitter has become the oracle of the «New Era»– to clarify that, when she made this statement, she was not talking about a preemptive strike against Russia⁴; however, she had threatened to destroy Russian cruise missiles, which is the same thing. The development of a particular cruise missile had been repeatedly denounced as a violation of the INF Treaty by U.S. officials. We must remember that the Treaty laid down the general prohibition to produce, possess, store or deploy ground-launched ballistic and cruise missiles with ranges of 500–5,000 kilometres, and resulted in the elimination of a total of 2,692 nuclear and conventional ground-launched missile systems by the U.S. and Russia before the entry into force of the Treaty in May 1992.

In addition, Ambassador Hutchison went on to clarify that what she actually meant was «Russia needs to return to INF Treaty compliance or we will need to match its capabilities to protect US & NATO interests»⁵. Yet this is precisely what senior officials in Moscow had accused the U.S. of doing: developing new missile capabilities contrary to the provisions of the disarmament treaties.

A flurry of statements by senior politicians ensued. The Secretary General of NATO, Jens Stoltenberg, stated that «We remain concerned about Russia's lack of respect for its international commitments, including the INF Treaty. [...] After years of denials, Russia recently acknowledged the existence of a new missile system, called 9M729. Russia has not provided any credible answers on this new

³ EMMOTT, R. «U.S. would destroy banned Russian warheads if necessary: NATO envoy». *Reuters*, 2. October 2018, at <https://www.reuters.com/article/us-usa-nuclear-russia/u-s-would-destroy-banned-russian-warheads-if-necessary-nato-envoy-idUSKCN1MC1J6>.

⁴ Available at <https://twitter.com/USAmbNATO/status/1047203183964160001>.

⁵ *Ibid.*

missile»⁶, before going on to add that «All Allies agree that the most plausible assessment would be that Russia is in violation of the Treaty. It is therefore urgent that Russia addresses these concerns in a substantial and transparent manner»⁷. And we will see how these statements became the mantra of advocates for withdrawal from the treaty on both sides of the Atlantic.

It should be clarified that the missile the Western officials speak of is the Novator 9M729 cruise missile (NATO equivalent: SSC-8). This missile is a ground-launched variant of the 3M14 Kalibr missile (NATO: SS-N-30A Sagaris), which was extensively tested in the Syrian Civil War, and adapted to the short-range, nuclear-capable ballistic missile system Iskander-M. Russia has twelve of these missiles deployed throughout its territory, including the Kaliningrad region. A variant of this missile, possibly the 3M728, was tested in a real launch during the «Zapad-2017» exercises performed in Russia's Western Military District in September 2017, very close to the border with the Baltic republics.

However, we need to go further back in time. In October 2016, the Chairman of the Defence Committee of the Russian State Duma, Vladimir Shamanov, stated that the deployment of the Iskander-M system in Kaliningrad was a response to the potential threat posed to Russia by the installation of U.S. anti-missile defence systems in Europe, specifically in Deveselu in Romania, and subsequently in Poland, which have gone from being former allies of the Soviet Bloc to becoming territories from which NATO can pressure Russia⁸.

Not surprisingly, Russia has repeatedly denied these accusations, arguing that it has not developed missiles that violate the INF Treaty⁹, even though it is a fact that the congested Syrian skies are ablaze with Russian cruise missiles intended to destroy valuable terrorist targets. In an official statement made in response to Ambassador Hutchison's statements, the spokesperson for Russia's Ministry of Foreign Affairs, Maria Zakhárova, had no hesitation in pointing out that «It seems that people who make such statements do not realize the level of their responsibility and the danger of aggressive rhetoric»¹⁰.

6 Indeed, the statements were quickly echoed by Russia in the article «Stoltenberg pide cuentas a Rusia sobre el cumplimiento del Tratado INF» (Stoltenberg holds Russia to account over compliance with INF Treaty), published on *Sputnik* on 2 October 2018, at <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201810021082413114-rusia-otan-tratado-inf/> (Also available in English at <https://sputniknews.com/europe/201810021068510454-stoltenberg-press-conference/>).

7 Ibid.

8 Shamanov's statements were published in *V Gosdume raskryli tseli perebroski «Iskanderov» pod Kaliningrad*, *Lenta.ru* on 15 October 2016, at <https://lenta.ru/news/2016/10/15/shaman/>.

9 By way of example, we can quote Russian Deputy Minister of Defence, General Alexander Fomin, in «Defensa rusa asegura que Rusia cumple a rajatabla el Tratado INF sobre misiles», *Sputnik*. 14 August 2018, at <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201808141081194585-rusia-no-violatratado-inf/>.

10 Quoted from «Estados Unidos promete destruir los misiles de crucero rusos que supuestamente violan el tratado INF». *RT*. 2 October 2018, at <https://actualidad.rt.com/actualidad/290597-eeuu>.

However, what Ambassador Hutchison actually said was that «At that point, we would be looking at the capability to take out a (Russian) missile that could hit any of our countries»¹¹. Was she referring to taking anticipatory measures involving the use of force and, therefore, of an extremely serious nature or was she somewhat crudely suggesting talks intended to bring about a new framework of relations that would leave the U.S. and Russia free to develop new short- and medium-range cruise missiles without the current legal restrictions?

Whatever the case, it is shocking to see senior foreign and security officials from the world's most powerful nations play around with such dangerous concepts: in this case, preemptive war, as if such a war could be won against a nuclear superpower.

During the Cold War, Western strategists raised the theoretical possibility of launching a limited nuclear attack against the Soviet Union, which was documented in the Strategy of Flexible Response adopted by NATO in 1968. They believed that if an aggressor had reason to believe that an attack could trigger a nuclear response where there is a risk of uncontrollable escalation, it would be impossible to anticipate the cost of the devastation caused, or, in other words, the probability of suffering unacceptable damage. The next step was taken in 1980 when the Carter Administration adopted the counterweight strategy, which involved plans to wage and win a nuclear war in a politically acceptable manner. This envisaged the possibility of waging a limited nuclear attack on the assumption that, in the event of confrontation between great powers, they would exercise mutual self-restraint in order to avoid it escalating into a nuclear war. From a technical perspective, a war of this kind would only be possible using low-yield nuclear warheads, also known as mini nukes, thus, in principle, ruling out the use of thermonuclear weapons, which would be relegated to the role of strategic deterrence, counter-strike or second-use. In this scenario, low-yield nuclear warheads would serve the purpose of sub-strategic deterrence.

However, Soviet leaders and strategists never accepted this approach. As far as they were concerned, a nuclear attack meant confrontation with every nuclear weapon at their disposal and, therefore, that nuclear war necessarily entailed mutual assured destruction. In other words, never start a war unless you are absolutely sure you will emerge the outright victor. And Russia continues to embrace this doctrine when it comes to the use of nuclear weapons, as evidenced by President Putin's emphatic statements at the Valdai Forum in Sochi on 18 October 2018: «there is no provision for a pre-emptive strike in our nuclear weapons doctrine. [...] But then any aggressor should know that retaliation is inevitable and they will be annihilated»¹².

amenazar-destruir-misiles-rusos-prohibidos (Also available in English at <https://sputniknews.com/europe/201810021068510454-stoltenberg-press-conference/>).

¹¹ At <https://twitter.com/USAmbNATO/status/1047203183964160001>.

¹² Quoted from *RT*. 19 October 2019, at <https://actualidad.rt.com/actualidad/292593-putin-discurso-foro-valdai>.

Based on this reasoning, most political scientists believe that the world is a safer place if the leaders of the great powers espouse the conviction that a nuclear war can never be limited, and this way of thinking strengthens deterrence. Indeed, this explains the rationale behind the INF Treaty and the strategic arms reduction treaties that culminated in the New START Treaty.

Nevertheless, in this new stage of international relations, the great nuclear powers, including France and the United Kingdom, are still toying with the idea of attacking non-strategic targets with low-yield nuclear warheads and, more recently, with short and medium-range cruise missiles equipped with high-explosive non-nuclear warheads as well. This significantly complicates the functioning of deterrence and seriously jeopardises global security because, if conventional military action by an adversary is mistaken for a nuclear strike, it could trigger the mechanisms of complete destruction.

Can we, therefore, at this point, consider another world war likely? Up until now, we believed that the atomic bomb and the threat of nuclear war were the rational limits of violence and that no one would intentionally condemn hundreds of thousands, even millions of people to total annihilation and, most especially, the irreversible destruction of the environment in which they live. This is the rational limit; an absolute limit to all kinds of wars, with the corollary that those who have nuclear weapons will be safe (the case of North Korea) and, therefore, that peace is necessary and possible. However, is this true, or is it an invention of a category of thought, which says «no, it cannot be»?

The phrase can be changed to «yes, yes it can» if we believe we have something to gain. Then we must ask ourselves if, despite everything, including the destruction of civilisation, it is possible to risk a fight to the death –o characteristic of human nature– as long as a community, alone or allied, fights to the end and some of the members can somehow survive in a dead world. Therefore, the answer to the first question as to whether a third world war is likely is, naturally, yes. The international system has completely changed in a few short years and the possibility of its complete destruction has increased several hundredfold in this time. Not just because there are now three great nuclear powers (the U.S., Russia and China), each with their own strategic interests, but because war, which is the essence of human communities organised on the basis of strategies to further their own ends, is part of the make-up of these communities. Death by violence has always been a defining characteristic of human nature and, as technology has developed, we have seen violence escalate to the point of no return: all-out nuclear war. Nowadays, we speak lightly of ever-growing apocalyptic threats and are unaware of the significance of the destruction of the entire system of states. Therefore, the final question is: Can anyone win a third world war? Does anyone have anything to gain from it?

Withdrawal from the INF Treaty and the silent witnesses: NATO and the European Union

On 20 October 2018, President Trump announced the U.S. 's intention to withdraw from the INF Treaty because, unlike the START Treaty, the former has no expiration

date. In the reasons given for the decision, it was stated that Russia «has been violating the treaty for years» and that it has been developing various missile systems banned under the INF Treaty since 2008. Criticisms were primarily directed at the development of the 9M729 (SSC-8) cruise missile which can be equipped with nuclear warheads. The announcement was in line with the new nuclear defence policy announced by President Trump on 3 February 2018. The rationale was that the world today is more unstable, new powers have emerged to challenge U.S. hegemony and, therefore, the U.S. must keep all its options open if it is to address these threats, including the development and deployment of all types of arms, including nuclear weapons, which give the U.S. a comparative advantage over potential rivals.

The Russian authorities immediately described the decision as a «very dangerous step» that would jeopardise international security. On the same day the announcement was made, Russia's Deputy Foreign Minister, Sergei Ryabkov, said that Russia condemned what he called attempts by the U.S. to gain concessions «through a method of blackmail»¹³. And former Soviet leader, Mikhail Gorbachev, is quoted as saying: «Do they really not understand in Washington what this could lead to? Given this situation, the UN and the Security Council must be summoned, because Trump's decision affects the whole world»¹⁴. Press Secretary for the president of Russia, Dmitry Peskov, said on 21 October 2018 «after the last statements, explanations of the American side will be required»¹⁵. For his part, the Russian Ambassador to the U.S., Anatoly Antonov, had already commented on 10 October 2018 that «Recently, we hear more and again statements from the US military command that the country requires intermediate- and short-range missiles to deter China [...] Could it be that the United States is looking for a pretext to abandon the INF Treaty, while, obviously, blaming Russia for it?»¹⁶.

The then U.S. National Security Adviser, John Bolton's visit to Moscow on 22 October 2018 to interview Sergei Lavrov and Russia's National Security Adviser, Nikolai Patrushev, did nothing to dispel the doubts surrounding the decision announced by President Trump. But, as we know, Trump does not change his mind once he has made a decision. Therefore, on 20 November 2018, President Putin stated that he was willing to negotiate to save the treaty, but warned that if the United States ultimately decided to pull out, Russia would take the necessary measures to ensure its security. And Moscow has the resources to do so: a whole panoply of new strategic weapons

¹³ Quoted from «Rusia califica de "chantaje" la ruptura del tratado nuclear por parte de Trump». *El Mundo*. 21 October 2018, at <https://www.elmundo.es/internacional/2018/10/21/5bcc6946468aebd9578b4645.html>.

¹⁴ Quoted from «Donald Trump desata la carrera nuclear». *El Mundo*. 22 October 2018, at <https://www.elmundo.es/internacional/2018/10/22/5bccca2822601d81538b4622.html>.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Quoted from «Embajador ruso no descarta que EE. UU. busque abandonar el Tratado INF y acusar de ello a Rusia». *Sputnik*. 12 October 2018, at <https://mundo.sputniknews.com/politica/201810121082691676-armas-nucleares-eeuu-rusia-corea-norte/>.

systems, as announced by President Putin in his address to the two chambers of the Russian parliament on 1 March 2018: Kinzhal hypersonic missiles, Avangard hypersonic weapons, Burevestnik nuclear-powered cruise missiles, Poseidon nuclear-powered torpedoes and Sarmat ICBMs. In other words, Russia had already laid some of the groundwork.

What stance did the European leaders in Brussels take on the exchange of accusations between the two great nuclear powers? As always, the senior European policy-makers expressed their obvious concern over the announcement of the collapse of the INF Treaty because it further complicated relations with Russia at a delicate moment in the Ukraine conflict and because it could lead to a new arms race of unpredictable proportions. Although Andrea Thompson, the Under Secretary of State for Arms Control and International Security Affairs, told the Senate Committee on Foreign Relations the exact opposite at a meeting on 15 May 2019¹⁷.

NATO Secretary General Stoltenberg said that «The INF Treaty has been for 30 years the cornerstone of arms control. The treaty not only reduced the number of missiles but actually banned a whole category». [...] This has served us all well — I think especially in Germany where we really saw the dangers related to these weapons in the «70s and 80s», before going on to add «This treaty has been extremely important»¹⁸. However, he stressed that Russia «has developed and is deploying new missiles» that are «mobile, hard to detect, nuclear capable» and can reach European cities «with little warning time», before going on to add «if we allow Russia to [continue to breach the agreement] without any consequences, it will undermine the respect for not only the INF Treaty but for all other arms control treaties». And to avoid this, Stoltenberg said «We will make a measured, proportionate and defensive decision», though he failed to specify what the measures were, except that «We have asked all our military authorities, our commanders to look into different options and consequences».

What is happening at a political level on the Western side? Basically, U.S. political leaders are using NATO to lend «moral» force to the implementation of U.S. policy, citing the famous «TransAtlantic Community of Values». If they were to adopt a unilateral stance on certain matters, their arguments would not be readily accepted, but if they say they are NATO's, they win support because they are based on the value of allied solidarity. In the end, what the U.S. says, goes; the U.S. is determined to enforce its interests at all costs and, ultimately, it gets its way. This was evident, for instance, with the issue of the deployment of anti-missile defence systems in Europe: in bilateral negotiations, governments rejected the initiative, but as a group they approved it and the system was subsequently deployed in Romania and is expected to be deployed in Poland soon.

The European Union's stance is attached less political importance. The High Representative of the EU, Federica Mogherini, spoke of «universality» in an open letter

¹⁷ Full text available at https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/051519_Thompson_Testimony.pdf.

¹⁸ Quoted from «Stoltenberg pide cuentas a Rusia sobre el cumplimiento del Tratado INF». *Op. cit.*

dated 31 January 2019: «[...] the stakes for our own security are simply too high. The starting point cannot be to dismantle the current architecture and start from scratch. We Europeans are working at all levels to promote the universalisation and implementation of existing agreements». «Preventing a new arms race is in our collective interest. That is why we have asked the United States to consider the consequences its possible withdrawal from the INF will have on its own security, and on our collective security. And, we expect the Russian Federation to address serious concerns regarding its compliance with the INF»¹⁹.

Therefore, NATO and the EU stand as silent witnesses to the strategic decisions of the U.S. And this ties in with our theory on the lack of European leadership at this critical time. It makes us wonder how Javier Solana would have acted in this situation, which, as we shall see, is really a covert pact between the two great nuclear powers to discontinue the nuclear disarmament treaties to further their own security interests.

Hidden truths: the national interests underlying withdrawal from the INF Treaty

On 1 February 2019, the White House announced that the United States was suspending its obligations under the INF Treaty and beginning the process of withdrawing from the Treaty. Thus, the announcement triggered the six-month notice period required for permanent withdrawal from the Treaty «unless Russia comes back into compliance by destroying all of its violating missiles, launchers, and associated equipment» – a direct reference to the famous Iskander-M missile system we spoke of earlier²⁰. The announcement merely served to implement a political decision taken earlier by the Trump Administration acting in its own security interests.

Moscow wasted no time in responding. The Russian authorities immediately issued a public announcement stating that they were also suspending their obligations under the INF Treaty and accused the U.S. of repeated violations of the agreement, the most blatant being the deployment of the Aegis-based Mk-41 vertical launch system in Deveselu, which could be equipped to launch the Tomahawk cruise missile – perhaps taking advantage of the technical stop scheduled for the base in Romania that summer?

However, do the security interests now being invoked correspond to a national interest in maintaining global strategic stability? According to President Putin, Washington is «constantly looking for certain pretexts to dismantle the global security sys-

19 «La labor para crear una “Europa de la defensa”». *El Economista.es*. 31 January 2019, at <https://www.eleconomista.es/opinion-blogs/noticias/9669713/01/19/La-labor-para-crear-una-Europa-de-la-defensa.html>.

20 The full announcement is available at the official Twitter account of the national security adviser, John Bolton, at <https://twitter.com/AmbJohnBolton/status/1091363490907017216>.

tem»,²¹ jeopardising international security, as occurred with the Anti-Ballistic Missile Treaty (ABM Treaty) of 1972, from which the U.S. announced its withdrawal on 13 December 2001²². This is why he instructed the Russian government not to initiate new talks with the U.S. at least until «the American partners were mature enough for equal and meaningful dialogue» based on bilateralism and parity, the principles upon which disarmament treaties are founded.

Later on, in his address to the two chambers of the Russian parliament on 20 February 2019, President Putin reaffirmed that the withdrawal of the U.S. from the INF Treaty would have very serious consequences for strategic stability. He stated that the U.S. was the first to violate the treaty by «deploying launchers in Romania and Poland that are fit for launching Tomahawk cruise missiles»²³. In doing so, the United States was trying to achieve hegemony with its anti-missile shield. President Putin stressed the fact that «Russia does not intend to deploy such missiles in Europe first», but if the U.S. were to do so, Moscow would be «forced to respond with mirror or asymmetric actions». Cruise missiles, equipped with nuclear or conventional warheads, «can reach Moscow in just 10–12 minutes», which represents «a very serious threat» and would considerably exacerbate the current international situation. Consequently, «Russia will be forced to create and deploy weapons that can be used not only in the areas we are directly threatened from, but also in areas that contain decision-making centres for the missile systems threatening us».

According to the Russian president, all these measures are essentially intended as a deterrent, given that «We are not interested in confrontation and we do not want it, especially with a global power like the United States of America», which, of course, is entitled «to think what they want. But can they count? Probably they can. So let them calculate the range and speed of our future arms systems. This is all we are asking: just do the maths first and take decisions that create additional serious threats to our country afterwards»²⁴. Thus, President Putin upholds the doctrine of the mass use of nuclear weapons should his country become the target of a large-scale attack.

The statements demonstrate that in an increasingly multipolar world, the two great powers are progressively abandoning the treaties intended to put an end to bipolar confrontation. However, at the same time, they are returning to the language of the Cold War, which they paradoxically accuse each other of engaging in.

21 Quoted from «Putin responde a EE. UU. y Rusia suspende su participación en el tratado de desarme INF». *El Mundo*. 2 February 2019, at <https://www.elmundo.es/internacional/2019/02/02/5c556ce3fdddf780b8b4603.html>.

22 The text of the ABM Treaty, signed in Moscow on 26 May 1972, is available at the official website of the U.S. Department of State: <https://www.state.gov/t/avc/trty/101888.htm>.

23 The full text of the speech is available at https://spain.mid.ru/es_ES/-/discurso-anual-del-presidente-de-rusia-vladimir-putin-ante-la-asamblea-federal?redirect=https://spain.mid.ru/.

24 Ibid.

The question this leads to is: Who is the actual enemy? Who do we have to prepare for and arm ourselves against with every conceivable system and weapon, as set out in the national security documents of the Trump Administration? Russia forms part of the strategic stability system and participates in the non-proliferation regime that serves as a basis for maintaining the quasi-monopoly of the two great nuclear powers. Its foreign policy and military modernisation programme seek to restore Russia to its position as a great power but they do not threaten U.S. global hegemony.

China aspires to become a global power. It is already an economic power, and its political leaders are pursuing a foreign policy that will allow China to exert long-term global influence. Despite the ambitious military modernisation programme it was able to undertake on account of the economic growth of the past two decades, China's nuclear arsenal merely serves a defensive purpose based on a policy of minimum nuclear deterrence. However, Washington claims that China is developing new missile systems, including hypersonic weapons, which pose a direct threat to U.S. security, the naval forces deployed in the Asia Pacific region and its allies. Former U.S. Pacific Commander Admiral Harry Harris said in congressional testimony in 2017 that China has «the largest and most diverse missile force in the world, with an inventory of more than 2,000 ballistic and cruise missiles»²⁵. However, upon closer examination, it can be concluded that China's nuclear programme does not pose a direct or imminent threat to the U.S. or Russia, both of which would be in a position to initiate a nuclear strike of truly catastrophic proportions; indeed, in this regard, there were attempts at concerted action between the two during the Cold War. The U.S. has also pointed out that China is not a party to the INF Treaty, or any arms control treaty for that matter. However, this is merely a reflection of a pre-existing reality: in 1987 China was irrelevant in terms of global disarmament. Indeed, while on a visit to Moscow as recently as 13 May 2019, the Chinese Minister for Foreign Affairs, Wang Yi, stated that his country has no interest in being part of any nuclear arms control treaty, and again pointed out that China pursues a nuclear strategy of self-defence, whereby it has sufficient and effective arsenal that it will only use should it become the target of a nuclear attack. Therefore, China claims to pursue an extremely cautious nuclear policy that does not pose a threat. How other countries perceive it is another story.

And what about North Korea and Iran? It would be rather simplistic to cite the threats posed by these two minor actors as justification for terminating the INF Treaty, a bilateral agreement between two great nuclear powers, whose legacy lies in, let us not forget, post-Cold War strategic stability.

Therefore, the only thing left on the table is the U.S. strategists' expectation that they will be able to freely develop, without political or regulatory constraints, advanced missile systems based on lightning-speed technology, and low-yield nuclear warheads

²⁵ Quoted from Brookes, P. «The INF Treaty-What it means for the U.S., Russia and China today». *The Heritage Foundation* no. 1301. 15 January 2019, at <https://www.heritage.org/node/10612903/print-display>

intended for tactical use, which is the dream of limited nuclear war theoreticians. Indeed, the Undersecretary for Arms Control and International Security Affairs, Andrea Thompson, admitted as much in a candid statement made on 6 February 2019: «Now the Department of Defense will be able to conduct those research and development activities that they hadn't because we'd been complying (with the INF Treaty)»²⁶. As stated earlier, the point is that the current strategic scenario is complex and unstable, and made up of several major powers that challenge the U.S.'s power. Consequently, the U.S. has to have the necessary capability to deal with present and future threats, and this includes any weaponry that can give it a comparative advantage over similarly equipped rivals.

The outcome may be even more complex, however. In the wake of Washington's announcement, Russia immediately reciprocated by announcing that its «response will be symmetrical»²⁷, i.e. it would acquire as many supersonic and hypersonic missiles, including land-based missiles, loaded with either nuclear or conventional warheads, as it was allowed to have without violating international treaties. As Ambassador Antonov pointed out on 15 April 2019, Russia's new strategic weapons are not covered by the New START Treaty but –and this is the interesting part of his statement– Russia was not refusing to discuss its new strike systems with the United States as part of a bilateral dialogue on strategic stability²⁸. Less than a month later, Russia's Deputy Foreign Minister, Sergei Ryabkov, stated that «I think that as a priority, we and our colleagues from the United States should focus on the extension of the New START signed in 2010»²⁹, and the matter was discussed by President Putin and the U.S. Secretary of State, Mike Pompeo, at a meeting in Sochi on 14 May 2019.

Final considerations

In light of the new strategic situation brought about by the permanent abandonment of post-Cold War nuclear disarmament treaties, what is the outlook for international security in the near future? We believe that, in reality, the two great nuclear powers, which together account for 92 % of the world's nuclear weapons, no longer

26 Quoted from «EE. UU. se comprometerá con Rusia en el control de armas cuando sea apropiado». *Sputnik*. 6 February 2019, at <https://mundo.sputniknews.com/defensa/201902061085286765-como-eeuu-y-rusia-controlan-desarrollo-de-armas/>.

27 Quoted from «Rusia suspende su participación en el Tratado INF como respuesta a la retirada de EEUU». *RT*. 2 February 2019, at <https://actualidad.rt.com/actualidad/304327-putin-rusia-suspender-participacion-tratado>.

28 Statements quoted from «Russia's new strategic weapons don't fall under limits of New START Treaty, says envoy». *TASS*. 15 April 2019, at <http://tass.com/defense/1053781>.

29 Quoted from «Rusia prioriza la prórroga del START III sobre un pacto nuclear con EE. UU. y China». *Sputnik*. 5 May 2019, at <https://mundo.sputniknews.com/politica/201905051087083804-prorroga-de-tratado-start-eeuu-rusia/>.

accept the INF Treaty. In other words, they both reject the restrictions on the development of short- and medium-range missiles, which they regard as absolutely essential for dealing with new and uncertain threats. However, this leads to the definitive breakdown of the system of strategic stability as it renders ineffective the treaties that paved the way for the end of the Cold War, German reunification and the return to democracy of the communist bloc countries behind the Iron Curtain.

It also throws the deterrence equation off balance because, as we have seen, how can we tell if an airborne missile is a nuclear strike or not?

And, finally, it fuels a new strategic arms race which could have devastating consequences for international security, although the two powers publicly deny this to naïve citizens.

The first scenario we consider seems the most obvious because of its simplicity. The idea is to let each power do as they please with no further constraint than their own national security interests. However, we know that it is in the interests of the major powers to maintain the current system –let us not forget that the first constitutional principle of the system is self-preservation– and that, in today’s international society, these are global security interests. We are therefore looking at an implicit system. However, the absence of regulatory restrictions, i.e. of an explicit system, clears the way for a new arms race where special emphasis is placed on the militarisation of space and advanced weapons. This new power struggle involves both the great powers, which maintain the status quo, and emerging powers, which find themselves compelled to participate lest they be excluded from the struggle for global influence; this can be construed as access to the most advanced technologies, and also explains the hostility surrounding the alleged trade talks taking place between Washington and Beijing, which are really a masked struggle for power.

Secondly, and as U.S. government officials have recently suggested, there is the option to negotiate and sign a new global disarmament treaty covering all nuclear weapons, both strategic and non-strategic, which would include the renewal of the New START treaty set to expire in 2021. Moscow has not explicitly ruled out this prospect and it appears to be the solution senior diplomats are working on. However, the talks should be monitored closely.

Finally, we can envisage a third –albeit highly hypothetical– scenario, where the European powers lay the groundwork for real progress towards the establishment of an intra-European nuclear control system, which would be one of the cornerstones of a new regional security system within the global strategic stability system. If the great world powers fail to reach consensus on maintaining the strategic stability system, it will be necessary to create a European nuclear deterrence force, drawing on France’s own power, put at the service of collective defence and with new institutional mechanisms that would have to be created from scratch. The legal basis for this can be found in the mutual defence clause of Article 42.7 of the Treaty of the European Union. The UK’s withdrawal from the European Union facilitates political speculation about this objective.

To achieve this, the European leaders must have a clear awareness of the interests currently at stake in the battle for global influence, and be willing to play the game as an independent player. It should be borne in mind, however, that this option should be exercised within the Western Bloc, which is the most advanced community of values that exists today and, indeed, the only one with a holistic vision of human society. However, this scenario calls for European leadership and, given the obvious lack thereof, should probably be ruled out from the start.

Submitted: June 19, 2019.

Accepted: October 28, 2019.

Pedro Sánchez Herráez

Analyst at the Instituto Español de Estudios Estratégicos, PhD in Peace and International Security

Email: psanche@et.mde.es

Book review

Sangre y pertenencia. Viajes al nuevo nacionalismo. (BLOOD AND BELONGING. JOURNEYS INTO THE NEW NATIONALISM). Michael Ignatieff. Barcelona: El Hombre del tres. 2012, 311 pages.

ISBN: 9788494016110



Good books endure in time, because they face questions and paradigms that are repeated over the years and replicated with the passing of generations, stages or great events and milestones that mark History.

And, undoubtedly, the work in question is one of these, since it constitutes a narrative that transcends the moment in which it was written. It was published for the first time in 1993, in a historical context in which the recent fall of the Berlin Wall and the end of the Soviet Union gave rise, as expressed in Francis Fukuyama's 1992 work *The End of History and the Last Man*, to the idea of embarking on a new era for Humanity, to the fact of entering a new stage in which armed conflicts would take second place, once the great ideological disputes had ended.

In that framework of hopes and expectations, of dreams of a Kantian lasting peace and of a world with a greater degree of global governance –one has only to recall the exponential growth of United Nations peace missions as a reflection of this attempt to increase international action– there are episodes that, although initially appearing as the mere death throes of the past, soon provide a dose of realism and a harsh spotlight on the concept of the end of history... for it seems, in the end, that history always returns.

A multi-faceted person like Michael Ignatieff (Toronto, 1947) –his extensive curriculum and career includes working as a writer, an academic at various universities in different countries, a radio and television presenter, as well as a politician– with his broad professional and vital experience, observes the events taking place in the former Yugoslavia of today and in other parts of the world, and seeks to produce a black-on-white vision of events based on issues that appeared to be from the past and not in line with the global and globalist expectations generated at the beginning of the decade. And this vision is centred on and articulated around nationalism.

Thus was born the work *Blood and Belonging. Journeys to the new nationalism*. Skillfully penned, with a combination of general and intimate brushstrokes, the reader is moved by its immediacy, by the power of its story, and also, of course, by the reflections it generates. In fact, for the reader less experienced in geopolitics and international relations, apart from certain issues almost contemporary to its publication relating to the war in the Balkans (in the former Yugoslavia) and the reunification of Germany, the remainder of the text, with the exception of passages in which a date or an event of particular significance is cited, could have been written «yesterday», mentioning the same places and almost the same characters and types as those presented here.

The book starts with an introduction and is then grouped into «six journeys» – Croatia and Serbia, Germany, Ukraine, Quebec, Kurdistan and Northern Ireland– and ends with a final reflection, as well as an epilogue to the Spanish edition. And throughout, the text revolves around the notions of nationalism and belonging, using as practical examples the environments and circumstances present *in situ* during those six journeys.

Ignatieff begins with a presentation of his work and what he hopes to achieve with it from a quasi-personal perspective; acknowledging that the world was heading towards

a new globalism, irrevocably leaving nationalism behind and definitively abandoning tribalism, he points out how deeply mistaken this way of thinking was.

He masterfully distinguishes between two types of nationalism, civic and ethnic nationalism, marking the profound differences between the two. Thus, he indicates that civic nationalism occurs when the nation is focused on individuals who espouse the political creed of the nation, regardless of their race, sex, religion, ethnicity or language; and it is civic because it grants an equal citizenship with rights, and, in addition, it is necessarily democratic, because what holds a society together, according to civic nationalism, are not the common roots –since today most societies are not mono-ethnic– but the law.

However, when dealing with the issue of ethnic nationalism, he notes that it advocates that an individual's deepest bonds are inherited, not elected. And while this psychology of belonging, he says, may be deeper than that of civic nationalism, the sociology that accompanies it is much less realistic, so that nationalist regimes necessarily end up maintaining unity by force, not by consent, which implies that they are ultimately more authoritarian than democratic regimes.

He goes on to point out on page 12 that *the fundamental appeal of ethnic nationalism is that it is a rationale for ethnic majority rule, for keeping one's enemies in their place, or for overturning some legacy of cultural subordination*. In the face of the dominant and prevailing cosmopolitanism of that time, he indicates that there has been no transition to a post-national age, and that, moreover, such cosmopolitanism is the privilege of those who can take a secure nation state for granted, because in the face of a situation of political and economic chaos, the question that arises is: who can I trust and whom can I consider «my own»? And the answer offered by ethnic nationalism is clear and obvious: those of your own blood.

Following these deliberations, he describes the case studies of his work; his first stop, Yugoslavia, where he had lived as a child under the rule of Tito (he died in 1980), where he was astonished to learn that the term «ethnic cleansing» had been coined in the ruins of the country he once admired, and was endeavouring to answer the question of what had turned former neighbours into enemies.

Germany, in the midst of the process of reunification –we need to remember that the original work was published in 1993– and beset with difficulties in this context, despite the fact that German laws define citizenship from the point of view of ethnicity, one of the few places in the developed world where this is the case.

Ukraine, the «frontier» –for this is the meaning of the term– presents a narrative with a strong personal element, since the author's grandparents and great-grandparents were Russian landowners settled in Ukraine, and where he tries to value what it means for Ukrainians to be a new and young nation; there is a section dedicated to Crimea, the peninsula that was Russian, then annexed to Ukraine in a territorial reorganisation by the USSR and annexed again by Russia in 2014... and where the Crimean Tartars want, as the author indicates, the return of an autonomous Tartar Republic, although, as he also points out on page 165: *«I fear the Ukrainian nationalists may be as deaf to*

Crimean Tartar demands as Russian dissidents were when asked to identify with Ukrainian autonomist demands in the 1970s».

Quebec –the destination of his exiled Russian grandparents– is the fourth stop on his journey, and is also the author's native country, a country that, as he points out, has been torn apart for thirty years by Quebec nationalism on the basis of cultural and linguistic claims. And, similar to what happens with the Crimea in Ukraine, he explores, among other issues, how Quebec nationalism addresses the demands for national self-determination of the Cree, an indigenous people in northern Quebec on whose lands lies a significant part of the economic potential of a potential independent Quebec, those Cree people, who repeat the argument: how can you ask for self-determination and deny it to us?

His fifth stop takes us to Kurdistan, the territory of a stateless people, divided among several states, where the author refers to part of their struggle to achieve it, as well as the attempts of Kurdish nationalism to achieve a single nation facing, in addition to the very states where that region is located, a still powerful tribal and local element.

Finally, Britain, where the author spent several years of his life; having depicted the general background, here the narrative focuses on Belfast, where the split between Catholics and Protestants is such that, as he points out, walls had to be erected so that neighbours did not kill each other from one side of the street to the other. Ignatieff continues with the importance of that background, and points out how the British are among the most fiercely nationalistic of all peoples, but also refers to Britain's «(...) awareness that their nation-building met its greatest failure in Ireland» (page 270). And finally, before moving on to his conclusions (pages 293-294), he states that: «*What saves the province (Ulster) from becoming Bosnia is nothing more than the British Army, policemen who do their jobs and courts which convict upon evidence. There is a larger moral to be drawn from this. The only reliable antidote to ethnic nationalism turns out to be civic nationalism, because the only guarantee that ethnic groups will live side by side in peace is shared loyalty to a state, strong enough, fair enough, equitable enough, to command through obedience*». In his final analysis, full of questions resulting from the investigation and assessment of what he witnessed in his travels, he focuses on a single, but highly significant aspect: «*Everywhere I've been, nationalism is most violent where the group you are defining yourself against most closely resembles you*» (page 295), for it is that very similarity which leads to it being defined precisely by the differences, however subtle they may be. It is what Sigmund Freud defined as «The narcissism of minor differences», and it is what motivates that hatred between siblings which, when it exists, is greater than hatred between strangers.

Similarly, he includes another very significant sentence: «*Nationalism is a form of speech which shouts, not merely so that it will be heard, but so that it will believe itself. It was almost as if the quotient of crude historical fiction, violent moral exaggeration, ludicrous caricature of the enemy was in direct proportion to the degree to which the speaker was himself aware that it was all really a pack of lies*» (pages 296-297), implying that, consequently, nationalism remains a language of fantasy and evasion of the harsh reality of life.

And, in view of the potential attraction that such fantasies may exert, the author points out that the political systems of any society may be vulnerable to them, as he states on page 297: «*Societies with adequate democratic tradition have proven themselves vulnerable to the politics of fantasy. But a democratic system does provide at least for the punishment of fantasists whose lies catch up with them. At the same time, however, one cannot think of democracy as a reliable antidote to nationalism*».

A note on violence: Ignatieff indicates that it is a mistake to assume that the whole world hates and fears violence –in his travels he has been able to verify this faithfully– as it can also be affirmed that there exists a deep connection between violence and belonging: the more strongly you feel the bonds of belonging to your own group, the more hostile, the more violent your feelings towards outsiders.

He therefore concludes by indicating that there is a battle between the civic and the ethnic nation and that the outcome of that battle is, for the time being, uncertain.

With Europe currently immersed in such a profound challenge as represented by Brexit, involving the reversal of a supranational integrative process, as well as the powerful internal tensions to which many of the nations of Europe –and of the world– are subject, the question arises as to whether or not the work is indeed highly topical. In any case, the reader who is fortunate enough to approach these three hundred pages, which are read in a heartbeat, will be able to assess whether this is one of those works that will endure over time. Fortunately, or perhaps because of the subject matter, in this case, unfortunately. Whatever the case, it is undoubtedly well worth exploring.

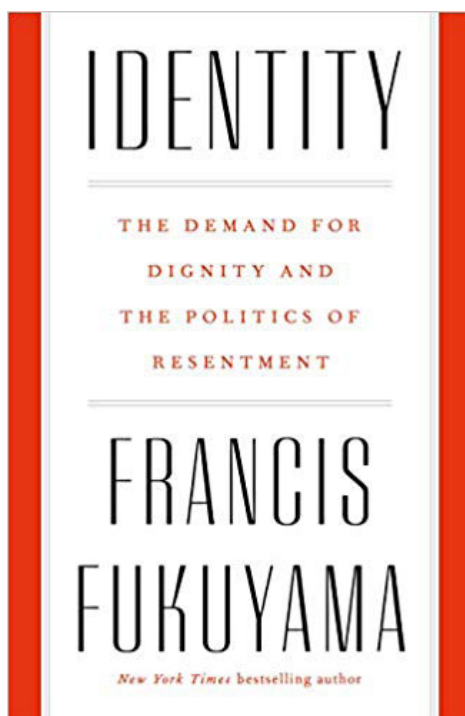
Luis Velasco-Martínez
University of Málaga (España)

E-mail: luis.velasco@uma.es

Book review

IDENTITY. THE DEMAND FOR DIGNITY AND THE POLITICS OF RESENTMENT. Fukuyama, Francis, Identity. The demand for dignity and the politics of resentment. Main, Profile Books, 2018, €18.24, 208 pages.

ISBN: 978-0-374-90674-0



Francis Fukuyama is one of the most frequently cited political scientists of recent decades and his essay *The End of History and the Last Man*¹ was one of the most widely distributed academic publications after the fall of the Berlin Wall and the end of the experience of real socialism. He had been one of the leading American Kremlinologists of the 1980s working in the state department during the Reagan and Bush (Sr.) administrations. His original essay, published in 1989 in *The National Interest*² magazine, was expanded three years later into an extensive and widely distributed book that projected its author's image internationally as one of the main proponents of conservative American thought. His later academic and political trajectory consolidated him in that image, increased by his support to the think-tank Project for the New American Century (PNAC), promoting US foreign policy marked by interventionism on a global scale. His subsequent shift away from these views, from the time of the second Bush (Jr.) administration, brought him back to the media debate. His departure from unilateralism in US foreign policy brought his texts and opinions back to the fore. In recent years he has attempted to qualify some of the statements in his most representative work, insisting that he referred to the end of history as a goal or objective in the Hegelian and Marxist sense.

In *Identity: The demand for dignity and the politics of resentment* Fukuyama presents a number of clues to understanding today's complex international relations, as well as the prominence of nationalist and populist messages in the political arena across almost the entire planet. On a global scale, the shift towards identity politics by the main political actors makes it difficult to achieve common objectives and to reach consensus on policies favourable to all actors on an individual and collective scale. According to the author, the insistence of minority groups in vetoing collective action is one of the milestones that have characterised the development of populist political programmes in the last five years. He points to an isolated example of this trend in Franklin Delano Roosevelt's victory in the 1932 US elections and he analyses the political phenomenon that led to Donald J. Trump's victory in the primary elections of the Republican Party and later in the 2016 US presidential elections, as well as in the result of the UK referendum to leave the EU that same year.

The lack of effective and stable political institutions is one of the main causes for not «getting to Denmark», the subtle way in which Fukuyama identifies Danish institutional stability with its political, economic and social development³. In this sense, the author points to stability and democratic accountability as key components guaranteeing social advancement alongside economic advancement, although he acknowledges that the fourth wave of democratisation either never materialised or failed to develop purely democratic political systems but rather competitive au-

1 FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the last man*. New York: Penguin, 1992.

2 FUKUYAMA, Francis. «The end of history?». *The National Interest*, Nº 16. 1989, pp. 3-18.

3 FUKUYAMA, Francis. *The origins of political order. From prehuman times to the French revolution*. New York: FS&G, 2011, pp.14, 431-433.

thoritarianism⁴, a model that, in this sense, could signal a global democratic recession⁵. The origin of the nationalist, populist and religious explosion that he finds evident in today's world is, according to the author, rooted in the search for dignity and recognition by individuals within the framework of the systems of which they are a component part. He affirms that democracies have problems with respecting dissent, especially when it entails confronting the situation of traditionally discriminated groups in a climate in which liberal democracy in Europe and the United States, aggravated by the economic crisis that marked the end of the first decade of the twenty-first century, has fallen into disrepute. Without being inconsistent with the foregoing, he downplays the importance of the lack of tangible integration as an explanation for the crisis of radicalisation and identity of those individuals who opt for the path of nationalism or exclusionary religious belief. In this respect, the very conception of identity underlying the entire length of the work is ambivalent; it does not provide a complete and closed definition of the term and refers both to collective identities and to its more subjective aspects. The relationship between the economic crisis and the reaction in defence of one's own cultural identities in the face of external cultural and migratory influences are, in the opinion of the author, indispensable elements for understanding the shift from the material to the immaterial in the political agenda. Fukuyama apparently disregards the fact that post-material movements that transformed the political and economic messages of the left, social democracy and the most liberal political actors in Europe and America were much earlier, originating in the transition from the 1960s to the 1970s⁶. Of course, the decline of real socialism and the emergence of the so-called *Third Way* during the 1990s helped change the traditional objective by improving the material living conditions of the middle and working classes that had been defended by the democratic left since the nineteenth century, and in so doing marked the political horizons of conservative parties. These material claims were replaced by others of a post-material nature, almost exclusively focused on defending the interests of groups perceived as relegated: ethnic minorities, women, the LGTB community, etc., and in a sense undermining classic political objectives based on the improvement of workers' living standards and conditions.

It seems that for Fukuyama the thresholds of *relative frustration*⁷ to which individuals and groups are subjected are not only quantifiable in terms of economic or material aspects, but also with respect to their own instinctive urge for identity. Thus, policies of nationalist resentment link the policies of Donald J. Trump, Vladimir Putin, Viktor Orban, etc., in a framework of economic crisis as an accelerant that nonetheless

4 LEVITSKY, Steven; Way, Lucan A. *Competitive authoritarianism. Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge UP 2010.

5 DIAMOND, Larry. «Facing up to the Democratic Recession». *Journal of Democracy*, N° 26(1). 2015, pp. 141-155.

6 VELASCO-MARTÍNEZ, Luis. «The pending utopias. A brief history of the world since 1945». *Journal of the Spanish Institute for Strategic Studies*, N° 6. 2015, pp. 4.

7 GURR, Ted R. *Why men rebel?* Princeton: Princeton UP, 1970.

provides an insufficient explanation for the rise in identity politics. Individuals' lack of rationality in decision-making and their gregariousness also has a role to play here⁸. Resentment at the lack of recognition to which collective subjects are supposed to be entitled causes those individuals who feel they are members to react angrily and legitimise violent actions or actions outside the conventional frameworks of political and social participation in democratic and pluralistic societies. The author argues that the demand for dignity is an inherent part of humanity's social being, which is also the driving force behind legitimate movements; he would identify the problem when these demands collide with the limits of democracy and its institutions, endangering the acquired rights and the stability of the system and its forecasts for future growth.

Many of the views offered by Fukuyama prove useful in understanding some of the political and social dynamics of today's world. The Messianic belief with which collective identities have resurfaced to embrace the aspirations of individuals from all over the world to live an existence that transcends them is evident, as well as the fluidity of these identities and the de facto existence of an array of identities available to individuals who aspire to their inclusion in some group. In this sense, traditional national, religious or ethnic identities have also been replaced in several instances by new types of identities hitherto unknown. The author quotes: [...] If the logic of identity politics is to divide societies into increasingly smaller and self-regarding groups, it may also be possible to shape larger and more inclusive identities. [...]⁹.

Fukuyama's work has some weak points and while they do not detract from the value of his contribution, they prompt us to pose interesting questions, such as: What are the vectors by which these collective identities of the twenty-first century are reproduced? The author himself affirms the singular role played by cultural patterns as agents disseminating national identities during the nineteenth and twentieth centuries, following Ernest Gellner's thesis¹⁰; and, without citing them, he accepts Eugen Weber's views on the role of the educational system as a vector of nationalisation,¹¹ even if he omits others. In the twenty-first century, are the same agents responsible for disseminating national, religious or other collective identities of whom we may speak in the present and in the future? What role do the new media, the so-called ICTs and specifically the Internet play in this process? Is there an identity market in which individuals can choose one or the other according to rational or irrational patterns? Are these identities fluid? Do they fluctuate throughout the lives of individuals or are they as immutable as those French recruits who rushed out to die for their homeland in 1914? The sheer number of questions we ask ourselves after reading the essay is a good indication of its greatness.

8 KAHNEMAN, Daniel. *Thinking, fast and slow*. New York: FS&G 2011.

9 FUKUYAMA, Francis: *Identity. The demand for dignity and the politics of resentment*. Main: Profile Books 2018.

10 GELLNER, Ernest. *Nations and nationalism*. Ithaca: Cornell UP 1983.

11 WEBER, Eugen. *Peasants into Frenchmen: the modernization of rural France, 1870-1914*. Stanford: Stanford UP, 1976.

As we have mentioned elsewhere,¹² the emergence of inclusive identity spaces that respect the democratic framework, individual freedoms and rights, while simultaneously belonging to other identity references, can serve to create consensus that favours overcoming models of confrontation such as those analysed in this book. Aspiring to the development of inclusive collective identities, compatible among themselves within the framework of democratic states, is a distant but plausible goal. Essays such as *Identity: The demand for dignity and the politics of resentment* help to put the spotlight on reaching this milestone; it only remains to be seen which is the best way of getting to Denmark.

¹² VELASCO-MARTÍNEZ, Luis. «Identidades colectivas en el horizonte 2050: ¿Consenso o disenso?». *Documentos de Trabajo del IEEE*, 24/2018. <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2018/11/DIEEEINV24-2018Identidadescolectivas.html> (visto: 25/05/2019).

